



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

Rapport établi par

**Martin Malvy**

**et**

**Alain Lambert**

Ancien ministre,  
Président du Conseil régional  
de Midi-Pyrénées

Ancien ministre,  
Président du Conseil  
général de l'Orne

avec l'appui

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

Avril 2014

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

# SOMMAIRE

<b>SYNTHESE DES PROPOSITIONS .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>1. LA CONFIANCE, PREALABLE A UN NOUVEAU DEPART .....</b>	<b>6</b>
1.1. Un niveau de défiance inédit entre l'État et les collectivités territoriales.....	6
1.1.1. <i>Une méconnaissance réciproque entraînant des représentations erronées.....</i>	<i>6</i>
1.1.2. <i>Les mutations de l'État et les récents transferts, facteurs de déstabilisation .....</i>	<i>7</i>
1.1.3. <i>Des décisions gouvernementales peu ou pas concertées.....</i>	<i>7</i>
1.2. Une nouvelle gouvernance, le préalable pour réconcilier et mobiliser les collectivités aux côtés de l'État.....	8
1.2.1. <i>Reconnaitre le rôle des collectivités territoriales dans la modernisation du pays et l'exercice quotidien des services publics .....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Associer les collectivités territoriales aux décisions qui les concernent .....</i>	<i>9</i>
1.2.3. <i>Alléger les contraintes normatives.....</i>	<i>10</i>
1.2.4. <i>Créer une transparence réciproque dans les données et les pratiques.....</i>	<i>12</i>
1.2.5. <i>Instaurer une nouvelle approche des relations financières au niveau local, qui fasse le pari de l'intelligence des territoires.....</i>	<i>15</i>
<b>2. DES PERSPECTIVES CLARIFIEES POUR CHAQUE ECHELON.....</b>	<b>16</b>
2.1. Une simplification institutionnelle, source d'économies.....	16
2.1.1. <i>Un nombre élevé de collectivités territoriales en France, par rapport à ses voisins européens.....</i>	<i>16</i>
2.1.2. <i>Une véritable imbrication des compétences et des financements entre État, administrations de sécurité sociale, et collectivités territoriales.....</i>	<i>16</i>
2.1.3. <i>Une situation génératrice de surcoûts.....</i>	<i>17</i>
2.2. Une nouvelle donne pour les collectivités territoriales .....	18
2.2.1. <i>Affirmer quelques principes simples.....</i>	<i>18</i>
2.2.2. <i>Redéfinir la ligne de partage des compétences entre acteurs locaux .....</i>	<i>20</i>
2.2.3. <i>Approfondir l'intégration intercommunale dans une logique d'optimisation des dépenses du bloc communal .....</i>	<i>26</i>
2.2.4. <i>Diminuer le nombre de satellites et de démembrements des collectivités territoriales .....</i>	<i>31</i>
<b>3. DE NOUVEAUX OUTILS FINANCIERS POUR PROGRESSER ENSEMBLE.....</b>	<b>33</b>
3.1. Des outils comptables et de gestion perfectibles.....	33
3.1.1. <i>Renforcer progressivement les règles comptables pour mieux connaître la situation financière d'une collectivité.....</i>	<i>33</i>
3.1.2. <i>Évaluer les effets induits dans la durée par les investissements en s'appuyant sur la règle d'or actuelle .....</i>	<i>35</i>
3.1.3. <i>Provisionner les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dans les périodes de forte hausse de cette recette fiscale.....</i>	<i>40</i>
3.1.4. <i>Orienter le contrôle de légalité des préfets vers des domaines sources d'économies potentielles pour les collectivités.....</i>	<i>41</i>
3.2. Une information financière au service du citoyen .....	42
3.2.1. <i>Enrichir les débats d'orientation budgétaire au sein de chaque collectivité territoriale.....</i>	<i>42</i>
3.2.2. <i>Renforcer l'information du citoyen sur l'évolution de la fiscalité locale .....</i>	<i>43</i>

<b>4. L'ENGAGEMENT SOLIDAIRE, UNE NECESSITE COMMUNE.....</b>	<b>44</b>
4.1. Un enjeu commun .....	44
4.1.1. <i>Une dégradation globale qui appelle une réponse collective.....</i>	44
4.1.2. <i>Éviter un risque financier systémique.....</i>	46
4.2. Une réponse nécessairement partagée entre acteurs publics.....	46
4.2.1. <i>Associer les collectivités territoriales à la gouvernance financière.....</i>	46
4.2.2. <i>Responsabiliser tous les acteurs .....</i>	48
4.2.3. <i>Fixer une trajectoire simple et intelligible.....</i>	55
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>57</b>

## SYNTHESE DES PROPOSITIONS

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

## Rapport

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

- ◆ **Proposition n°15 :**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Rapport

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

## Rapport

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

## INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1. La confiance, préalable à un nouveau départ

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

#### 1.1.1. Une méconnaissance réciproque entraînant des représentations erronées

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

### 1.1.3. Des décisions gouvernementales peu ou pas concertées

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

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

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

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

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

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

## Rapport

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

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

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

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

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

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

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

Il est indispensable de prendre davantage en compte une réalité forte : la très grande hétérogénéité des collectivités territoriales. Les constats comme les propositions doivent donc être adaptés à cette diversité. En effet, un petit nombre d'entre elles concentrent la majorité des effectifs et de la dépense locale. Ainsi en termes d'effectifs, seulement 1 % des collectivités territoriales ont plus de 1000 agents et emploient 43 % des effectifs totaux. Il en va de même en termes de dépenses : régions, départements, métropoles, communautés urbaines et les 10 % des communes et des EPCI les plus riches représentent 90 % des dépenses. Par ailleurs, la situation du bloc communal doit être distinguée de celle des départements et des régions qui se caractérise, depuis la réforme de la taxe professionnelle, par une moindre autonomie fiscale pour les départements<sup>2</sup>, et par une absence quasi-totale d'autonomie pour les régions.

---

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

### 1.2.2. Associer les collectivités territoriales aux décisions qui les concernent

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

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

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

Les collectivités territoriales seraient représentées par leurs principales associations qui, lors de la signature du pacte de confiance et de responsabilité en 2013, ont prouvé leur capacité de dialogue et d'interactions avec les territoires. Si le principe constitutionnel de libre administration des collectivités ne permet pas de leur reconnaître la capacité à engager leurs membres, il est toutefois possible de les associer en amont du processus législatif<sup>3</sup> ou réglementaire et d'en faire de véritables partenaires de négociation.

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

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

---

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

### 1.2.3. Alléger les contraintes normatives

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

Le poids des normes nouvelles est vécu comme un frein à une optimisation des dépenses des collectivités territoriales comme l'ont montré de nombreux rapports récents<sup>4</sup>. Le coût des mesures soumises à la commission consultative d'évaluation des normes<sup>5</sup> (CCEN) en 2012 s'est élevé en année pleine à 1,58 Md€, en hausse de 117 % par rapport à 2012.

Pour la seule fonction publique, 229 textes ont été examinés de 2009 à 2013, pour un coût global proche de 2,5 Md€. En 2014, ont été adoptées les mesures suivantes au profit des catégories C dont les collectivités territoriales sont les principaux employeurs : revalorisation indiciaire sans changement d'échelon, création d'un 12<sup>ème</sup> échelon dans les échelles 4 et 5, d'un 9<sup>ème</sup> échelon dans l'échelle 6, diminution de la durée de carrière dans chaque échelle, refonte des grilles de certaines catégories... sachant qu'une seconde revalorisation est annoncée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Près de 40 %<sup>6</sup> de la progression de la masse salariale seraient liés à des mesures catégorielles nationales<sup>7</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

<sup>6</sup> Rapport de la Cour des comptes sur les finances locales de 2013.

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

Par ailleurs, et en complément, une consultation directe à destination des collectivités territoriales sur les projets de textes réglementaires ayant un fort impact local devrait être prévue. S'inspirant du modèle bruxellois des réunions de « parties prenantes » (*stake holders meetings*), les avant-projets de textes feraient l'objet d'une publication, permettant aux collectivités territoriales intéressées de faire part de leurs propositions de modifications<sup>8</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

Par ailleurs, le silence des textes nationaux permet aux collectivités territoriales d'exercer leur pouvoir réglementaire<sup>9</sup>.

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

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

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

---

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

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

## Rapport

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**1.2.4.2. Créer un observatoire des collectivités territoriales**

L'ensemble de ces données serait partagé dans le cadre d'un observatoire des collectivités territoriales, instance conjointe d'une vingtaine de personnes qui pourrait rassembler des représentants des principales associations d'élus<sup>10</sup>, la direction générale des collectivités locales (DGCL), la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction du budget (DB), la direction générale du Trésor (DG T), la direction de la sécurité sociale (DSS), le commissariat général de l'égalité des territoires (CGET) et l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Cet observatoire aurait une vocation plus large et plus partenariale que l'actuel Observatoire des finances locales existant dans le cadre du comité des finances locales (CFL) ou que l'observatoire des territoires du CGET. Il pourrait notamment faire appel aux équipes de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de la Banque postale (LBP).

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

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

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

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

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

<sup>10</sup> L'ARF dispose notamment d'un observatoire des politiques régionales.

### 1.2.4.3. Faciliter les échanges de bonnes pratiques entre collectivités territoriales

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

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

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

### 1.2.4.4. Généraliser l'open data

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Des perspectives clarifiées pour chaque échelon

### 2.1. Une simplification institutionnelle, source d'économies

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

Spécificité française, héritée de son histoire, la France compte 36 700 communes, 2 581 établissements publics de coopération intercommunale, 10 198 syndicats de communes, 101 départements et 26 régions<sup>11</sup>. Cette fragmentation du paysage français est particulièrement manifeste au niveau communal. L'OCDE estime ainsi que, pour 100 000 habitants, existent en moyenne 58 communes en France, contre seulement 2 au Danemark (la moyenne l'Union Européenne étant à 18). La France se singularise également par le principe d'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre et par l'absence de réforme structurelle d'envergure visant à diminuer le nombre de communes.

Face aux difficultés rencontrées dans les années 1970 pour fusionner les communes, la France a fait le choix de favoriser les regroupements au sein d'intercommunalités, afin de diminuer les coûts de gestion, mutualiser les équipements et les services. Toutefois, cela ne réduit pas le nombre de communes et cette fragmentation du tissu communal rend complexe la gouvernance des intercommunalités. Il serait souhaitable de concilier le renforcement de l'intercommunalité avec un rapprochement des communes au sein de communes nouvelles<sup>12</sup>.

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

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

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

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

- ◆ définir une collectivité chef de file d'une compétence partagée, chargée d'organiser mais en aucun cas de déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités<sup>13</sup>. Il a largement eu recours à cette notion de chef de filât dans la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Il convient de souligner que les termes de la

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

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

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

## Rapport

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

- ◆ créer un rapport de compatibilité des règles entre des collectivités territoriales de rang différent. A titre d'exemple, les schémas de cohérence territoriale s'imposent aux plans locaux d'urbanisme dans la mesure où ils ne fixent pas de règles d'une précision telle qu'ils déterminent nécessairement le contenu des documents de rang inférieur<sup>14</sup>.

### 2.1.3. Une situation génératrice de surcoûts

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

Par ailleurs, l'organisation territoriale actuelle induit :

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

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

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

<sup>14</sup> CC, n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, cons. 7.

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

## Rapport

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

## 2.2. Une nouvelle donne pour les collectivités territoriales

### 2.2.1. Affirmer quelques principes simples

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

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

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

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

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

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

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

## Rapport

- ◆ les mutualisations entre collectivités territoriales que ce soit au sein d'une intercommunalité<sup>16</sup>, ou entre collectivités locales de niveaux différents<sup>17</sup>. En effet, la mutualisation de certaines activités peut :
  - permettre une baisse des coûts unitaires moyens de certains services (l'entretien de la voirie, la gestion des carrières, la passation des marchés...);
  - offrir de nouvelles capacités de négociation collective, se traduisant en termes de marché par une baisse des prix lors des appels d'offre;
  - faciliter la coordination des acteurs;
  - éviter l'existence de services en double.

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

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

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

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

### **2.2.1.3. Des règles de cofinancement pour optimiser la dépense publique**

L'existence de financements croisés favorise le saupoudrage des interventions et nuit à une optimisation de l'investissement public local. D'ores-et-déjà, des limitations<sup>18</sup> existent, fixant la participation minimale du maître d'ouvrage à 30 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques. Toutefois, il est possible aux collectivités territoriales de déroger à cette règle dans le cadre, des conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence<sup>19</sup>. Par ailleurs, cette règle de cofinancement ne s'applique pas aux CPER et à toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de ses établissements publics. La mission estime que ces dispositions doivent être renforcées et proposent les pistes suivantes :

**Proposition n° 14 : Optimiser les cofinancements :**

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

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

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

<sup>18</sup> Article L1111-9 du CGCT.

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

### 2.2.1.4. Une vision réaliste de la répartition des compétences

La répartition par blocs de compétences voulue par le législateur en 1983 n'a *de facto* jamais fonctionné. Les collectivités territoriales interviennent majoritairement dans le cadre d'une obligation ou d'une possibilité légale, l'enchevêtrement des compétences étant le fruit de sédimentations juridiques successives. En habilitant les collectivités à statuer sur toutes questions d'intérêt local non dévolues par la loi à une autre personne publique, la clause générale de compétence incite à cette imbrication des rôles et des acteurs<sup>20</sup>. Pour limiter les doublons et rationaliser l'organisation actuelle, il est donc nécessaire de recenser l'ensemble des bases juridiques fondant l'intervention des collectivités territoriales domaine par domaine. C'est ce travail, plus que la suppression de la clause générale de compétence, qui constituera le facteur principal de clarification.

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

#### **Proposition n° 15 :**

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

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

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

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

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

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

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

<sup>20</sup> CE, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul.

## Rapport

### 2.2.2.1.1. De nouveaux transferts de compétence

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

Ils interviendraient au profit de :

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

### 2.2.2.1.2. Des délégations de compétence

Le maire exerce d'ores-et-déjà des compétences au nom de l'État en matière d'état civil et de police judiciaire. De même, il existe des délégations de compétences sectorielles (exemple des aides à la pierre...). La loi n°2014-58 élargit les possibilités de délégation de compétences. Aux termes de l'article L1111-8-1 du CGCT, l'État peut déléguer par convention à une collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses compétences. Les compétences déléguées<sup>21</sup> sont exercées au nom et pour le compte de l'État. Sur ce fondement, en Bretagne, certaines compétences de la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) vont ainsi être déléguées à la région.

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

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

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

### **2.2.2.2. Donner aux régions les compétences de leurs ambitions territoriales**

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

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

Afin de leur permettre d'exercer pleinement leur rôle stratégique dans les domaines où elles ont été reconnues chefs de file<sup>22</sup>, il convient de les conforter dans leurs principales compétences tout en réduisant le champ des interventions volontaires.

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

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

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

---

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

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

## Rapport

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

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

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

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

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

Une telle évolution n'est envisageable que si elle s'accompagne d'une réduction significative du nombre de schémas régionaux et si elle intervient sur le modèle du plan d'aménagement et de développement durable<sup>23</sup>. En effet, non soumis à un décret en Conseil d'État mais à une simple délibération de la collectivité régionale, il favorise une véritable simplification du nombre des schémas régionaux puisqu'il vaut schéma régional de cohérence écologique, schéma régional des infrastructures et des transports, schéma régional de l'inter-modalité (SRI) ainsi que schéma de mise en valeur de la mer...

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

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

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

---

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

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

#### 2.2.2.3.1. Une situation financière fragilisée

Corollaire de leur rôle d'amortisseur social<sup>24</sup>, les départements sont confrontés à d'importantes difficultés financières, inhérentes à un effet de ciseau particulièrement marqué en période de crise, entre recettes (baisse de leurs recettes liée au caractère cyclique de leurs ressources fiscales) et dépenses (augmentation de la demande sociale). Cette situation financière est d'autant plus mal vécue que les leviers discrétionnaires d'économies sur les dépenses sociales (représentant environ 60 % des dépenses de fonctionnement) sont quasi inexistantes, les modalités de versement des principales prestations étant définies par des règles nationales laissant très peu de place à l'initiative locale<sup>25</sup>. De ce fait, depuis 1982, le législateur, craignant une rupture d'égalité des citoyens, n'a eu de cesse d'encadrer les compétences sociales du département, faisant davantage le choix d'une gestion territorialisée de politiques sociales nationales que celui d'une véritable décentralisation de l'action sociale.

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

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

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

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

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

#### 2.2.2.3.2. Le département, un échelon de performance territoriale

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

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

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

## Rapport

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

### ◆ Les départements ruraux

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

**Proposition n° 22 : Autoriser des mutualisations de services entre les conseils généraux et le bloc communal voire entre les conseils généraux et les centres communaux d'action sociale<sup>26</sup>.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>26</sup> en modifiant l'article L5111-1-1 du CGCT.

## Rapport

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

### 2.2.2.3.3. *Des compétences confortées*

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

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

Ils seraient dotés d'une compétence exclusive en matière de développement numérique des territoires où ils se sont financièrement beaucoup investis ces dernières années<sup>27</sup>.

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

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

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

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

Comme le montrent les données ci-dessous, la dynamique des dépenses (et recettes) intercommunales n'a pas conduit à une diminution des dépenses et des prélèvements communaux<sup>28</sup>.

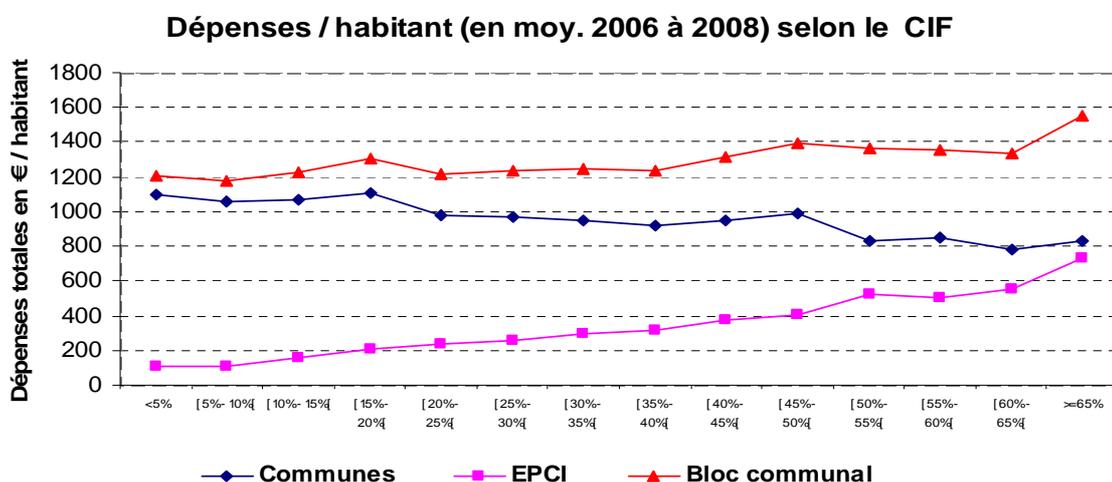
---

<sup>27</sup> Articles L1425-1 et L1425-2 du CGCT.

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

## Rapport

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



*Source : Rapport Carrez-Thénault.*

Le dynamisme de la dépense intercommunale s'explique par :

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

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

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

*Source : DGCL.*

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

## Rapport

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

### 2.2.3.2. Une nécessaire montée en charge rapide des intercommunalités

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

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

#### 2.2.3.2.1. Accroître l'intégration intercommunale

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

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

A cette fin, il est proposé de :

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

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

### 2.2.3.2.2. Optimiser les transferts de compétences et les mutualisations

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

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

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

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

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

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

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

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

## Rapport

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

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

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

Par ailleurs, il est nécessaire d'encourager une rationalisation de l'exercice des compétences pour éviter tout doublon et favoriser des synergies. Aujourd'hui, l'exercice de certaines compétences par les EPCI à fiscalité propre est subordonné à la reconnaissance et à la définition de leur intérêt communautaire<sup>29</sup>. Les transferts de compétences porteraient ainsi sur l'ensemble d'une politique et non plus seulement sur un ou plusieurs équipements.

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

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

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

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

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

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

---

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

## Rapport

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

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

### 2.2.3.2.4. Réduire significativement le nombre de syndicats de communes

Malgré la récente couverture totale du territoire par des intercommunalités à fiscalité propre, il reste encore 10 198<sup>30</sup> syndicats à vocations multiples et à vocation unique (contre 12 609 en 2010), regroupant en moyenne 11 communes<sup>31</sup>. Les effets de l'article L5214-21 du CGCT introduit par la loi RCT qui prévoyait une fusion de syndicats de communes et syndicats mixtes avec les EPCI à fiscalité propre en cas d'identité de périmètre ont donc été extrêmement limités. Les syndicats de communes concernent majoritairement les domaines de l'eau (16 %), des établissements scolaires (13 %) des activités périscolaires (11 %), du transport scolaire (9 %), de l'assainissement collectif (7 %), les 44 % restant étant répartis entre de très nombreuses compétences. Il apparaît nécessaire, dans un souci de maîtrise de la dépense publique, de parvenir à une réduction importante du nombre de ces structures en les fusionnant avec les intercommunalités. Si certaines compétences comme l'eau répondent à des logiques de bassin et justifient des structures *ad hoc*, c'est loin d'être le cas de l'ensemble des syndicats.

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

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

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

<sup>30</sup> Source BANATIC – DGCL.

<sup>31</sup> Calcul mission sur la base de chiffres BANATIC.

### 2.2.4.1. Trouver des modalités de coopération sans création de structure

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

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

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

Seul l'article L 5111-1 du CGCT permet de réaliser des prestations communes de services sans marché préalable pour des services non économiques d'intérêt général ou pour des missions d'intérêt public entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes ou entre des établissements publics de coopération intercommunale (article L5111-1-1 du CGCT). Il est donc d'autant plus limité dans son champ d'action que la participation au financement d'une prestation ne saurait, à elle seule, être assimilée à une coopération. En d'autres termes, cette coopération locale, pour échapper aux obligations de mise en concurrence, doit impérativement s'effectuer par la mise à disposition d'un service ou d'un équipement d'une collectivité à l'autre, ou encore par la création d'un service unifié<sup>32</sup>.

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

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

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

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

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

---

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

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

Quelques collectivités rencontrées par la mission ont engagé une ré-internalisation de certaines missions, notamment en matière de tourisme, d'économie voire de culture. Elles évoquent toutes des difficultés en matière de ressources humaines inhérentes à l'existence de conventions collectives souvent plus coûteuses que le statut de la fonction publique. En effet, aux termes de l'article L1224-3<sup>33</sup> du code du travail, lorsqu'une collectivité reprend une entité privée, elle doit lui offrir des conditions contractuelles analogues.

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

### 3. De nouveaux outils financiers pour progresser ensemble

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

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

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

#### 3.1. Des outils comptables et de gestion perfectibles

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

###### 3.1.1.1. Affiner la nomenclature fonctionnelle et généraliser son modèle

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

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

---

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

## Rapport

Toutes les collectivités ne présentent pas leurs dépenses selon une nomenclature fonctionnelle. Ainsi, les communes de moins de 3 500 habitants ne présentent leurs budgets que par nature, soit 33 766 communes sur les 36 700 existantes<sup>34</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>34</sup> Données DGCL 2012.

## Rapport

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

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

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

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

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

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

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

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

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

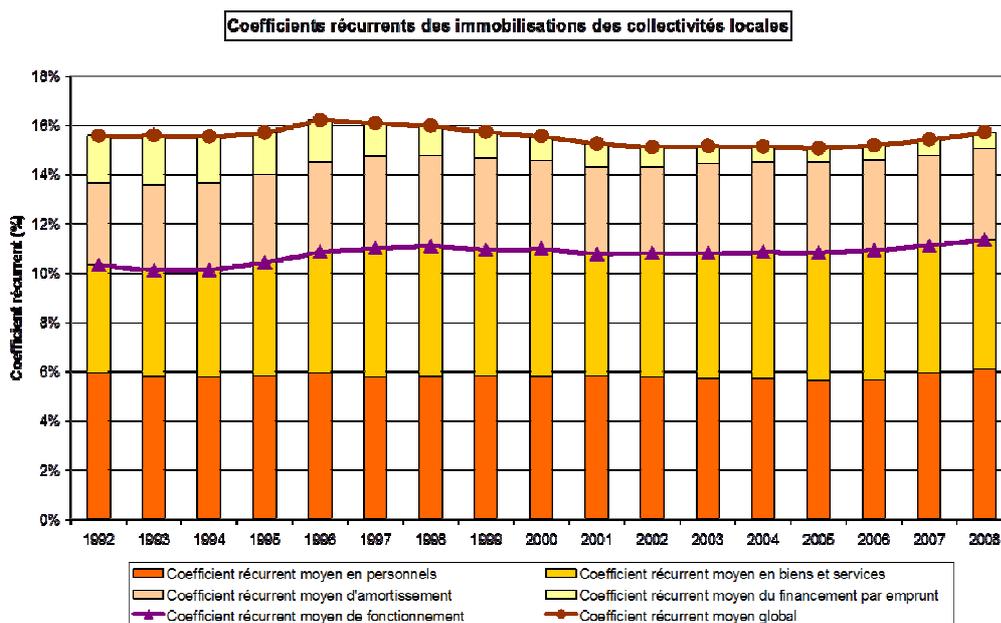
Les instruments comptables et financiers des collectivités territoriales ne permettent pas d'anticiper le coût de fonctionnement.

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

## Rapport

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

**Graphique 1 : Coefficients récurrents des immobilisations des collectivités locales**



*Source : Guy Gilbert et Alain Guengant*

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

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

## Rapport

Afin d'éclairer la décision de l'Assemblée délibérante, toute décision d'investissement devrait s'accompagner d'une évaluation des dépenses de fonctionnement induites. Les élus pourraient ainsi évaluer la capacité de leur collectivité à faire face aux coûts de fonctionnement de ce nouvel équipement à long terme et, plus largement, appréhender l'augmentation pérenne des dépenses provoquée par cet investissement. Cette analyse des coûts de fonctionnement induit pourrait aider à la définition des priorités entre projets et au dimensionnement correct de ceux-ci au regard des capacités financières de moyen terme de la collectivité. Le non-respect de cette règle de présentation des coûts de fonctionnement induits pourrait provoquer l'annulation de la délibération dans le cadre du contrôle de légalité. Cette information de l'assemblée délibérante s'accompagnerait de la passation d'une provision représentant l'équivalent d'une année pleine de fonctionnement<sup>35</sup>. Cette provision globale ferait l'objet d'une reprise l'année de mise en service de l'équipement :

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

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

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

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

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

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

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

---

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

## Rapport

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

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

*Source : DGFIP*

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

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

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

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

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

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

## Rapport

Trois familles de démembrement peuvent être identifiées à cet égard :

- ◆ le cercle immédiat autour des collectivités des entités ou des démembrements soumis à la comptabilité publique : budgets annexes, syndicats locaux et régies. Les budgets et comptes de ces entités tout comme les budgets principaux des communes, groupements de communes, départements et régions sont transmis à la direction générale des finances publiques (DGFiP) mais ils remontent séparément et il n'existe pas aujourd'hui de document les consolidant sur un territoire donné<sup>36</sup>. En définitive, d'après la Cour des comptes, la comptabilité du secteur public local repose sur la tenue de plus de 160 000 comptabilités, retraçant les opérations d'environ 100 000 organismes juridiquement distincts et de leurs comptes annexes ;
- ◆ les démembrements sous des formes juridiques extrêmement variées (associations établissements publics, organismes locaux de tourisme, sociétés d'économies mixtes, sociétés publiques locales,...). Pour la plupart en dehors du champ de la comptabilité publique, elles peuvent héberger une partie de la dette liée à des opérations d'investissement ou d'aménagement ;
- ◆ des opérations traduisant un engagement hors bilan de la collectivité sans nécessairement qu'il existe un autre lien juridique entre la collectivité et la structure porteuse du projet.

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

L'éparpillement des structures a deux conséquences :

- ◆ un risque pour les collectivités en cas de défaillance d'une structure mal contrôlée mais dépendante de la collectivité ;
- ◆ une impossibilité de répondre de manière satisfaisante aux obligations européennes en matière de publication des engagements conditionnels pour les administrations publiques locales. Or cette obligation découle directement des textes récents sur la gouvernance des finances publiques<sup>37</sup>.

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

---

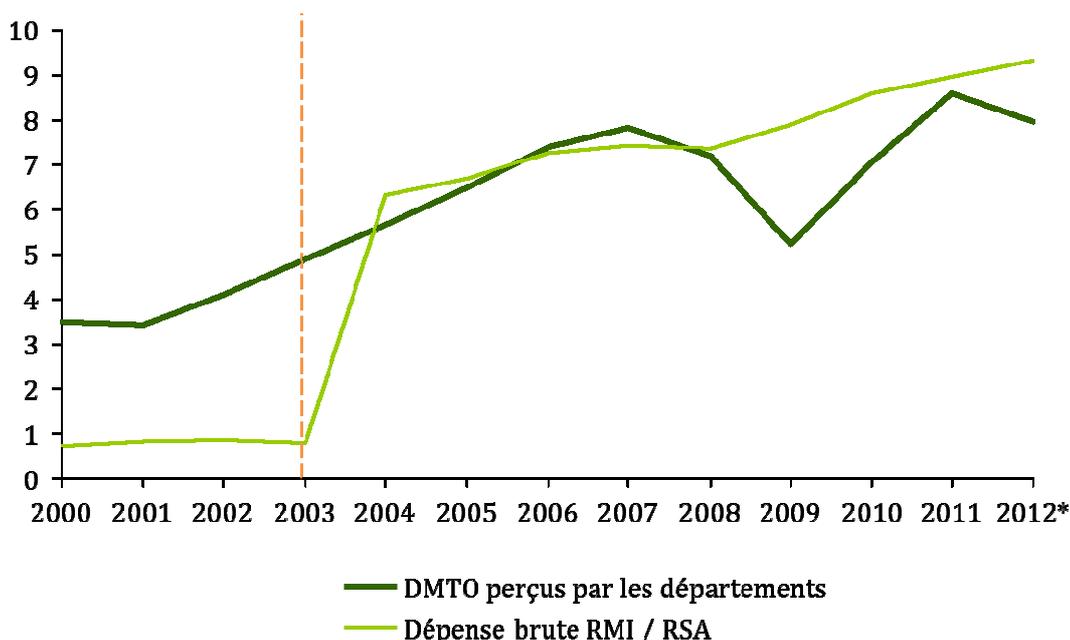
<sup>36</sup> Chaque budget annexe peut répondre à une nomenclature comptable différente, en fonction de son objet. A titre d'exemple, les budgets annexes pour les services publics d'assainissement et de distribution d'eau potable doivent respecter la nomenclature M49, tandis que la comptabilité des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

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

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

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

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



*Source : Données OFL ; Calculs mission.*

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

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

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

## Rapport

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

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

Source : Données OFL ; Calculs mission.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 3.2. Une information financière au service du citoyen

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

La loi impose aux communes de plus de 3 500 habitants, aux départements et aux régions l'obligation, avant le vote du budget, d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) qui vise à éclairer les principaux enjeux financiers de la collectivité territoriale. Le DOB a pour but d'instaurer une discussion au sein de l'assemblée délibérante sur les priorités et les évolutions de la situation financière de la collectivité. Il donne aux élus la possibilité de s'exprimer sur la situation financière de leur collectivité. Ni le contenu, ni la durée du débat, ni les modalités de présentation de la note de synthèse destinée aux élus ne sont formalisés par la loi. Les questions de forme ont surtout été précisées par la jurisprudence<sup>39</sup>.

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

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

La mission, conformément aux propositions déjà faites dans un rapport sur la transparence financière de décembre 2012<sup>40</sup> et en cohérence avec son souhait de mieux assoir la cohérence pluriannuelle des décisions financières des collectivités, recommande d'inscrire ces bonnes pratiques dans les textes afin d'offrir à tous les citoyens locaux une information prospective de qualité quant à la gestion locale. Cela permettra de confronter les réalisations aux projections initiales et renforcera la nécessité de prévisions réalistes.

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

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

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

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

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

<sup>40</sup> Rapport IGF-IGA.

## Rapport

Le délai de deux mois entre le DOB et l'examen du budget<sup>41</sup> devrait permettre aux collectivités et aux établissements agissant dans une même zone géographique d'échanger sur leurs orientations respectives :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4. L'engagement solidaire, une nécessité commune

### 4.1. Un enjeu commun

#### 4.1.1. Une dégradation globale qui appelle une réponse collective

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

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

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

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

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

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

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

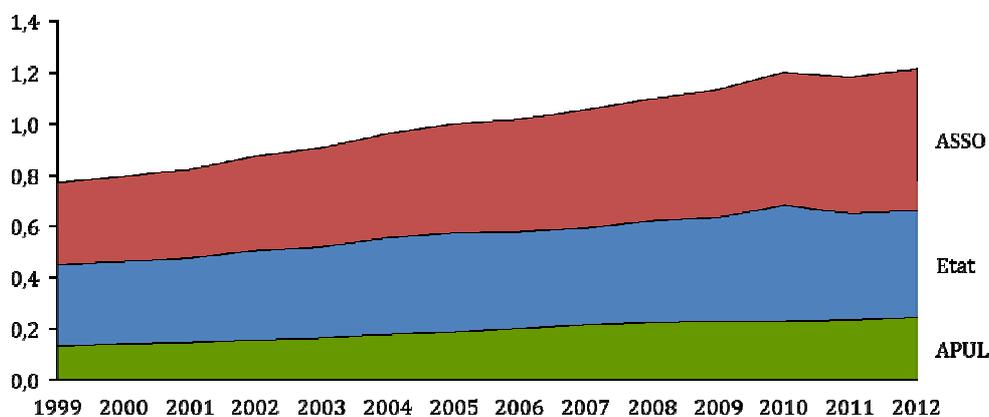
## Rapport

Il est essentiel de prendre conscience que le problème des finances publiques de la France est d'abord un problème collectif et il importe de le traiter comme tel. Au regard de nos engagements européens, cette solidarité de l'ensemble des administrations publiques est au demeurant manifeste. Même s'ils sont détaillés par sous-agrégat<sup>42</sup>, les programmes de stabilité sont des engagements de l'ensemble du pays et la Commission européenne apprécie la perspective d'ensemble.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

### 4.1.2. Éviter un risque financier systémique

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

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

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

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

## 4.2. Une réponse nécessairement partagée entre acteurs publics

### 4.2.1. Associer les collectivités territoriales à la gouvernance financière

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

- ◆ le programme de stabilité ne fait l'objet d'aucune concertation préalable avec les collectivités territoriales. S'il est transmis désormais au Parlement préalablement à sa transmission à la Commission européenne, les collectivités territoriales ne sont ni informées, ni consultées et encore moins associées à ce programme de stabilité ;
- ◆ en l'absence d'association, les évolutions sous-jacentes des dépenses et des recettes des collectivités ne sont guère explicitées, si ce n'est de manière elliptique dans la loi de programmation des finances publiques<sup>44</sup> et sous une forme qui n'est pas compréhensible pour les gestionnaires locaux ;
- ◆ la solidarité des collectivités territoriales avec la contrainte globale est donc doublement théorique :
  - elle n'est assise ni sur une adhésion contrainte, ni sur une adhésion consentie et n'est pas légitimé par des travaux préparatoires ;
  - elle ne donne pas lieu à l'explicitation de données pouvant servir de référence pour les collectivités territoriales dans leur pilotage budgétaire.

---

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

## Rapport

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Rapport

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

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

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

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

### 4.2.2. Responsabiliser tous les acteurs

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

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

#### 4.2.2.1. Poser le principe du prescripteur/payeur

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

#### 4.2.2.2. Définir des outils adéquats

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

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

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

## Rapport

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

<sup>47</sup> Article 4 de la loi organique précitée.

## Rapport

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

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

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

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

Il pourrait contenir des dispositions normatives propres en matière de :

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

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

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

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

## Rapport

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

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

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

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

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

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

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

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

La discussion autour du pacte aurait lieu à deux niveaux :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cet effort collectif de maîtrise de la dépense pourrait être fragilisé si le bloc communal, majoritairement non-concerné par la démarche contractuelle, et disposant encore d'une autonomie fiscale importante, compensait la baisse des dotations par une augmentation des prélèvements obligatoires. Afin de limiter ce risque, tout en maintenant le pouvoir fiscal des communes, il serait proposé de stabiliser la valeur des bases de taxe d'habitation et de renforcer les règles de plafonnement des taux des impôts communaux<sup>48</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

De fait, la mise en œuvre du mécanisme de correction ne fait pas de doute : il est en effet déclenché dès lors qu'un écart important (de 0,5 point sur un an ou de 0,25 point en moyenne sur 2 ans) est constaté entre l'exécution et la trajectoire prévue<sup>49</sup>. Cet écart important est constaté par le Haut Conseil des Finances publiques dans un avis accompagnant le projet de loi de règlement.

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

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

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

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

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

## Rapport

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

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

Au-delà du mécanisme de correction, la possibilité de sanctions financières<sup>50</sup> à l'égard d'un État membre qui ne respecterait pas ses engagements, a été accrue. Il serait hautement souhaitable que des règles de répartition – qui pourraient emprunter aux principes ci-dessus - soient arrêtées « à froid » et inscrites dans les textes. Une gouvernance anticipée en ce domaine témoignerait là encore d'une logique de responsabilité partagée des différents acteurs.

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

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

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

---

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

### 4.2.3. Fixer une trajectoire simple et intelligible

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

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

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

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

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

#### **Proposition n°53 :**

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

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

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

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

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

- ◆ la première, essentielle, est que les mécanismes de responsabilisation du prescripteur de la dépense, et notamment de l'État lorsqu'il s'agit de lui<sup>51</sup>, soient effectifs. Autrement dit, les collectivités ne parviendront à tenir cet objectif que si aucune dépense nouvelle n'est imposée par l'État aux collectivités sans être compensée ;

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

## Rapport

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

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

---

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

## CONCLUSION

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

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

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

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

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

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

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

A Paris, le 14 avril 2014

Martin Malvy



Alain Lambert



# **ANNEXES**

# **LISTE DES ANNEXES**

<b>ANNEXE I :</b>	<b>LETTRE DE MISSION</b>
<b>ANNEXE II :</b>	<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTREES</b>
<b>ANNEXE III :</b>	<b>COMPARAISONS INTERNATIONALES</b>
<b>ANNEXE IV :</b>	<b>DEPENSES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIERE DE RESSOURCES HUMAINES</b>
<b>ANNEXE V :</b>	<b>LES POLITIQUES D'AIDES AUX ENTREPRISES DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITES LOCALES</b>
<b>ANNEXE VI :</b>	<b>TRANSPORT</b>
<b>ANNEXE VII :</b>	<b>LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES AGEES DEPENDANTES</b>
<b>ANNEXE VIII :</b>	<b>CULTURE</b>
<b>ANNEXE IX</b>	<b>BONNES PRATIQUES</b>

## **ANNEXE I**

### **Lettre de mission**

Paris, le 02 OCT, 2013

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Messieurs les ministres,

La dépense publique a atteint en 2012 un niveau sans précédent : 56% de la richesse nationale. Cette situation dégrade nos comptes publics et freine notre compétitivité sans garantir pour autant la préservation durable du modèle français de services publics auquel nos concitoyens sont légitimement attachés.

Ce défi commande une modernisation sans précédent de l'action publique, capable de conjuguer l'efficacité et la justice dans un souci de meilleur service pour tous et de coûts mieux maîtrisés. La France s'y est engagée résolument.

La réussite de cette démarche requiert un engagement conjoint de l'ensemble des partenaires de l'action publique qui œuvrent au service de nos concitoyens : l'Etat et les organismes qui en dépendent, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale.

Sans une vision globale sur les différents segments de la dépense publique comme en l'absence d'une démarche commune résolue, c'est une logique d'économies aveugle qui prévaudrait, imposant des réductions indifférenciées qui désorganiseraient l'action publique là où elle est nécessaire sans la rationaliser là où les sources d'économie existent.

Des règles clarifiées et partagées entre l'Etat, les administrations de sécurité sociale et les collectivités locales sur le pilotage de la dépense publique sont indispensables pour soutenir le rôle des élus dans le développement des territoires et le déploiement des politiques sociales garantes du « vivre-ensemble », dans le respect de notre trajectoire budgétaire.

A cette fin, je souhaite que vous puissiez me faire des propositions pour bâtir avec les collectivités un pacte de gouvernance financier durable, qui s'inscrit dans la nouvelle étape de décentralisation et dans le prolongement du pacte de confiance et de responsabilité établi le 16 juillet 2013.

J'attacherais du prix à ce que vos propositions éclairent les aspects suivants :

- les réformes de nature à clarifier et à simplifier la responsabilité des collectivités territoriales, dans la définition et la conduite des politiques publiques partagées comme dans le pilotage des recettes et des dépenses nécessaires à leur mise en œuvre ;
- les moyens permettant une meilleure articulation des actions au niveau local, notamment en améliorant l'application de la LOLF pour redonner sens à ses principes dans le cadre d'une déconcentration accrue ;
- les incitations susceptibles d'encourager les collectivités à s'organiser entre elles pour rationaliser leur action, supprimer des dysfonctionnements onéreux en coûts de gestion et dégager des marges de manœuvre sans réduire le niveau de service public offert ;

- les voies et moyens pour mieux maîtriser les dépenses locales, dans le respect de l'autonomie des collectivités, que ces dépenses soient librement mises en œuvre ou résultent de décisions de l'Etat et de la protection sociale : pour ce faire, vous pourrez analyser quelques politiques publiques que vous déterminerez au regard des enjeux qu'elles portent et proposer des pistes d'optimisation de la dépense publique. Il apparaît indispensable que ces analyses thématiques ne soient pas redondantes avec les évaluations conduites dans le cadre de la modernisation de l'action publique ; ces analyses pourront en revanche se nourrir de ces évaluations pour proposer des leviers de maîtrise de la dépense ;
- la mise en œuvre de la future conférence des finances locales au sein du Haut Conseil des territoires et les modalités pratiques d'association des collectivités territoriales à la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et à ses évolutions, notamment en cas de mesures de correction telles que prévues par la loi organique du 17 décembre 2012 ;
- les conditions d'une plus grande transparence et d'une meilleure information du citoyen sur l'utilisation des fonds publics, en renforçant notamment les instruments de suivi de la dépense et en précisant les modalités de leur mise à disposition du public.

La démarche que vous proposerez aux termes de votre réflexion doit formaliser le partenariat et l'engagement des acteurs publics à respecter les engagements de la France. Un diagnostic partagé et un cadre de référence commun apparaissent donc comme un préalable indispensable.

Vos propositions devront être discutées avec le comité des finances locales et les associations d'élus locaux.

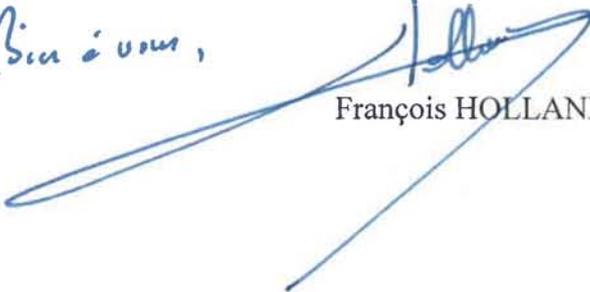
Pour l'accomplissement de votre mission, vous pourrez disposer en tant que de besoin de l'appui des services de l'Etat, notamment de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale de l'administration.

Vous voudrez bien me remettre vos propositions pour le 1<sup>er</sup> mars 2014.

Sur la base de ces principes, une phase de concertation approfondie avec les associations d'élus devra être engagée dans la perspective d'un pacte de confiance entre l'Etat et les collectivités qui pourraient être signé au printemps 2014.

Je vous prie de croire, Messieurs les ministres, à l'expression de mes sentiments distingués.

*Bien à vous,*



François HOLLANDE

M. Martin MALVY  
Président du Conseil régional Midi-Pyrénées

M. Alain LAMBERT  
Président du Conseil général de l'Orne

## **ANNEXE II**

### **Liste des personnes rencontrées**

# Liste des personnes rencontrées

## 1. DEPLACEMENTS DE LA MISSION

### 1.1. Rhône-Alpes

#### CONSEIL REGIONAL DE RHONE ALPES :

- ◆ M. Jean-Jacques QUEYRANNE, Président
- ◆ M. Philippe de MESTER, Directeur général des services
- ◆ M<sup>ME</sup> Marianne LACAZE-DOTRAN, Directrice des finances et du budget

#### CONSEIL GENERAL DU RHONE :

- ◆ M<sup>me</sup> Danielle CHUZEVILLE, Présidente
- ◆ M. Vincent ROBERTI, Directeur général des services
- ◆ M<sup>me</sup> Stéphanie LONGUEVILLE, Directrice des ressources humaines
- ◆ M<sup>me</sup> Sylvia ROTONDO, Directrice des finances

#### GRAND LYON :

- ◆ M. Michel SOULAS, Directeur général adjoint, délégué général aux ressources

#### VILLE DE LYON :

- ◆ M. Xavier FOURNEYRON Directeur général adjoint délégation générale à la culture
- ◆ M. Louis Antoine SOUCHET, Directeur général adjoint
- ◆ M<sup>me</sup> Catherine ALBERTI-JULLIEN, Directrice des finances

#### CONSEIL GENERAL DE L'ISERE :

- ◆ M. Thierry VIGNON, Directeur général des services
- ◆ M. Benoît FREYRE, Directeur des finances

#### COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DES PORTES DE L'ISERE :

- ◆ M. Alain COTTALORDA, Président
- ◆ M. François PAYEBIEN Directeur de cabinet
- ◆ M. Frédéric PIN, Directeur général des services

#### GRENOBLE ALPES METROPOLE :

- ◆ M. Marc BAIETTO, Président
- ◆ M. Pierre TONNEAU, Directeur général des services
- ◆ M<sup>me</sup> Barbara MARTIN, Directrice des finances

## Annexe II

### **COMMUNAUTE DE COMMUNES DES MONTAGNES DU GIFFRE, COMMUNE DE SAMOENS :**

- ◆ M. Jean-Jacques GRANDCOLLOT, Président, Maire de Samoëns,

### **SERVICES DE L'ÉTAT :**

- ◆ M. Jean-François CARENCO, Préfet de région, Préfet du Rhône
- ◆ M. Eric JALON, Préfet de Savoie
- ◆ M. Guy LEVI, Secrétaire général pour les affaires régionales
- ◆ M. Guy MONARD, Directeur du service de l'administration générale du SGAR Rhône-Alpes
- ◆ M. Jean François MARGERIT Directeur régional des affaires culturelles
- ◆ M. Patrick VAUTERIN Directeur adjoint de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Rhône Alpes
- ◆ M<sup>me</sup> Anne BAILBÉ, Adjointe au directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Rhône Alpes

### **JURIDICTIONS :**

- ◆ M<sup>me</sup> Catherine de KERSAUSON, Conseillère maître à la cour des comptes, Présidente de la Chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes

## **1.2. Alsace**

### **CONSEIL REGIONAL D'ALSACE :**

- ◆ M. Philippe RICHERT, Président
- ◆ M. François BOUCHARD, Directeur général des services
- ◆ M. François MENGIN-LECREULX, Directeur général adjoint des services
- ◆ M. Florian RIPERT, Directeur des finances

### **COMMUNAUTE URBAINE DE STRASBOURG :**

- ◆ M. Robert HERMANN, Premier adjoint au Maire de Strasbourg
- ◆ M. Jean-François LANNELUC, Directeur de cabinet du Maire de Strasbourg
- ◆ M. Pierre LAPLANE, Directeur général des services et ses adjoints
- ◆ M. David HERLICOVIEZ, Directeur général adjoint pôle droits et services de la personne
- ◆ M. Vincent BONNAFOUX, Directeur général adjoint pôle aménagement et développement durables du territoire
- ◆ M. Yves AUBERT, Directeur général adjoint pôle culture, territoires et démocratie locale
- ◆ M. Guy CHEVANNE, Chef de la mission intercommunalité,

### **MULHOUSE ALSACE AGGLOMERATION :**

- ◆ M. Philippe MAITREAU, adjoint au Maire de Mulhouse, Vice-président
- ◆ M. Régis OCHSENBEIN, Directeur des finances, Mairie de Mulhouse

## Annexe II

### **VILLE ET AGGLOMERATION DE COLMAR :**

- ◆ M. Gilbert MEYER, Maire de Colmar, Président de la communauté d'agglomération
- ◆ M. Edmond ACHOU, Directeur général des services, mairie de Colmar

### **COMMUNAUTE DE COMMUNES ET VILLE DE SELESTAT :**

- ◆ M. Marcel BAUER, Président de la Communauté de communes, Maire de Sélestat
- ◆ M. Guy RITTER, adjoint sur les questions économiques, Mairie de Sélestat
- ◆ M. Marc ENSMINGER, Directeur général des services, Communauté de communes
- ◆ M. Emmanuel CORDIVAL, Directeur général des services, Ville de Sélestat

### **COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA VALLEE DE LA BRUCHE :**

- ◆ M. Pierre GRANDADAM, Président de la Communauté de communes
- ◆ M. René PETIT, Premier vice-président
- ◆ M. Eric MUZIOTTI, Directeur général des services

### **SERVICE DE L'ÉTAT :**

- ◆ M. Stéphane BOUILLON, Préfet de région, Préfet du Bas Rhin
- ◆ M. Vincent BOUVIER, Préfet du Haut Rhin
- ◆ M. Jacques GARAU, Secrétaire général pour les affaires régionales et européennes de la région Alsace
- ◆ M. Xavier BARROIS, Secrétaire général de la Préfecture du Haut-Rhin
- ◆ M. Marc HOETZEL, Directeur, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Alsace
- ◆ M. Laurent HABERT, Directeur général de l'agence régionale de santé
- ◆ M. Jean-Philippe D'ISSERNIO, Directeur de la direction départementale des territoires du Bas Rhin
- ◆ M. Alain AGUILERADDT Directeur départemental des territoires du Haut Rhin
- ◆ M. Alain HAUSS, Directeur régional des affaires culturelles
- ◆ M. Daniel BOUFFIER, Directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
- ◆ M. Daniel MATHIEU, Directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
- ◆ M. Jean Yves MAY, Directeur du pôle gestion publique, Direction régionale des finances publiques d'Alsace et du département du Bas Rhin
- ◆ M<sup>me</sup> Éléonore CARL-RODRIGUEZ, Inspectrice divisionnaire, responsable du centre des finances publiques de Schirmeck

### **JURIDICTIONS :**

- ◆ M. Christophe ROSENAU, Président Conseiller Maître à la Cour des Comptes, Chambre régional des comptes

### 1.3. Basse Normandie

#### CONSEIL GENERAL DE L'ORNE :

- ◆ M. René CORNEC, Directeur général des services
- ◆ M. Dominique CORTES, Directeur du pôle patrimoine logistique, achat
- ◆ M<sup>me</sup> Bernadette GAUTIER, Directrice générale adjointe en charge du pôle économie, et finance
- ◆ M. Christophe BOURENAULT, Directeur du pôle territoire et aménagement ;
- ◆ M. Olivier FERREL, Directeur du pôle sanitaire et social

#### CONSEIL REGIONAL DE BASSE-NORMANDIE :

- ◆ M. François RAVIER, Directeur général des services
- ◆ M. Christophe QUINTELIER, Directeur général adjoint
- ◆ M. Matthieu WINDELS, Directeur des finances et du contrôle de gestion
- ◆ M. Jacques Le VAGUERESSE, Directeur de l'innovation, de la recherche, de l'économie et du territoire
- ◆ M<sup>me</sup> Isabelle LABICHE, Directrice de la culture
- ◆ M. Jean-François BRIDEL, Adjoint au directeur de la communication et de la culture
- ◆ M. Franck FANGET, Directeur des transports, par intérim

#### CONSEIL GENERAL DU CALVADOS :

- ◆ M. Frédéric OLLIVIER, Directeur général des services
- ◆ M. Thierry MASSON, Directeur général adjoint de l'environnement et du développement
- ◆ M. Eric PARIS, Directeur général adjoint de l'aménagement et déplacement
- ◆ M<sup>me</sup> Claudine BLAIN, Directrice générale adjointe de la jeunesse, de la culture et des territoires
- ◆ M. Jean-Marie POULIQUEN, Directeur général adjoint de la solidarité
- ◆ M. Marc BAISNEE, Directeur général adjoint des ressources humaines
- ◆ M<sup>me</sup> Nathalie PAYEN, Adjointe au directeur général adjoint des finances

#### VILLE ET COMMUNAUTE URBAINE D'ALENÇON :

- ◆ M. François-René CLOAREC, Directeur général des services
- ◆ M. Emmanuel GRIEU, Directeur du département finances, budget, commande publique et qualité du service public
- ◆ M<sup>me</sup> Véronique NICOLAS, Directrice du centre communal d'action sociale

#### VILLE DE CAEN :

- ◆ M. Jean-Christophe ERARD, Directeur général des services

#### COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE CAEN-LA-MER :

- ◆ M. Gérard FOURQUET, Directeur général des services

## Annexe II

- ◆ M. Olivier COMPAIN, Directeur général adjoint des ressources

### SERVICES DE L'ÉTAT :

- ◆ M. Jean-Christophe MOREAU, Préfet de l'Orne
- ◆ M. Patrick AMOUSSOU-ADÉBLÉ, Secrétaire général pour les affaires régionales
- ◆ M. Paul DE VOS, Directeur pôle 3 E de la DIRECCTE
- ◆ M<sup>me</sup> Diane de RUGY, Directrice régionale adjointe des affaires culturelles
- ◆ M<sup>me</sup> Caroline GUILLAUME, Directrice régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement
- ◆ M. Louis-Olivier ROUSSEL, Adjoint à la direction départementale des territoires et de la mer
- ◆ M. Pierre-Jean LANCRY, Directeur général de l'agence régionale de santé

### 1.4. Limousin

#### CONSEIL REGIONAL DU LIMOUSIN :

- ◆ M. Jean- Paul DENONOT, Président
- ◆ M. Olivier BARLOGIS, Directeur général des services

#### CONSEIL GENERAL DE LA CREUSE :

- ◆ M. Laurent-Xavier BLELLY, Directeur général des services

#### CONSEIL GENERAL DE LA HAUTE-VIENNE :

- ◆ M<sup>me</sup> Marie-Françoise PEROL-DUMONT, Présidente
- ◆ M. Jean-Luc BOURGUIGNON, Directeur général des services
- ◆ M. Thierry GENTES, Directeur général adjoint développement-aménagement
- ◆ M<sup>me</sup> Michèle LAMARGUE, Directrice du pôle ressources (finances et RH) ;
- ◆ M. Pascal. NOURRY, Direction culture, sport et tourisme
- ◆ M. Bernard SIRIEIX, Directeur de la Mission du contrôle de gestion, de l'évaluation et de la prospective

#### COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PLATEAU DE GENTIOUX (Faux-la-Montagne) :

- ◆ M. Thierry LETELLIER, Président
- ◆ M. Patrick FAURE, Directeur général des services

#### COMMUNAUTE DE COMMUNES VIENNE-GLANE :

- ◆ M. Joël RATIER, Président

#### COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE LIMOGES METROPOLE :

- ◆ M. Alain RODET, Président, Député-Maire de Limoges

## Annexe II

- ◆ M. Eric MARTIN, Directeur général des services de la ville de Limoges et directeur général du développement et de la cohésion de Limoges Métropole
- ◆ M<sup>me</sup> Annie VIGUIÉ, Directrice générale adjointe des services
- ◆ M. Claude BOULEGE, Directeur du secrétariat général à la ville et directeur des transports à l'agglomération
- ◆ M. Bénédicte MOUCLIER, Directrice des ressources humaines
- ◆ M. Vincent GENESTE, Directeur adjoint des ressources humaines
- ◆ M<sup>me</sup> Arlette MARTIN-CUEILLE, Directrice du développement économique
- ◆ M<sup>me</sup> Corinne DUPUY-BONAFY, Directrice de l'action culturelle de la ville de Limoges
- ◆ M. Bernard BERTIN, Directeur du centre communal d'action sociale

### SERVICES DE L'ÉTAT :

- ◆ M. Michel JAU, Préfet de région
- ◆ M<sup>me</sup> Christiane AYACHE, Secrétaire générale des affaires régionales
- ◆ M. Pierre BAENA, Directeur général adjoint, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- ◆ M. Jean-Luc HOLUBEIK, Directeur régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
- ◆ M<sup>me</sup> Sylvie HIRTZIG, Directrice régionale de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports
- ◆ M<sup>me</sup> Véronique DANIEL-SAUVAGE, Directrice régional des affaires culturelles
- ◆ M. Michel RECOR, Directeur, Direction régionale des finances publiques Limousin et Haute-Vienne
- ◆ M. Paul CHATAILLE, Pôle gestion, Direction régionale des finances publiques Limousin et Haute-Vienne

### JURIDICTIONS :

- ◆ M. Pierre ROCCA, Président de la chambre régionale des comptes Centre Limousin

## 1.5. Autres collectivités territoriales rencontrées

### AGGLOMERATION ET VILLE DE REIMS :

- ◆ M. Olivier NYS, Directeur général des services

### VILLE DE LILLE :

- ◆ M. Gérard DUMONT, Directeur général des services
- ◆ M<sup>me</sup> Sandra DE PINHO, Directrice générale adjointe finances, moyens, économie

### CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE :

- ◆ M. Nicolas HESSE, Directeur général des services
- ◆ M<sup>me</sup> Claire SIMON, Directrice des finances

## Annexe II

### VILLE DE PARIS :

- ◆ M. Sylvain MATHIEU, Directeur général du centre d'action sociale

## 2. MINISTÈRES

### 2.1. Premier Ministre

- ◆ M<sup>me</sup> Claire WAYSAND, Directrice adjointe du cabinet
- ◆ M<sup>me</sup> Camille PUTOIS, Directrice adjointe du cabinet
- ◆ M. Rodolphe GINTZ, conseiller pour les comptes publics
- ◆ M<sup>me</sup> Cécile RAQUIN, Conseillère chargée des collectivités territoriales et de la décentralisation
- ◆ M. Matthieu GUERLAIN, Conseiller technique "*modernisation de l'action publique*"

### 2.2. MINISTÈRES

#### 2.2.1. Ministère de l'économie et des finances

##### DIRECTION GENERALE DU TRESOR :

- ◆ M. Ramon FERNANDEZ, Directeur général du Trésor
- ◆ M<sup>me</sup> Sandrine DUCHÊNE, Directrice générale adjointe
- ◆ M. Michel HOUDEBINE, Chef du service des politiques publiques
- ◆ M. Antoine DERUENNES, Sous-directeur des finances publiques
- ◆ M. Clément SCHAFF, Chef du bureau des études fiscales et de la dépense publique

##### DIRECTION DU BUDGET :

- ◆ M. Denis MORIN, Directeur
- ◆ M. Mélanie JODER, Sous-directrice, SD1
- ◆ M<sup>me</sup> Marine CAMIADE, Sous-directrice SD2
- ◆ M. Arnaud PHELEP, Sous-directeur SD5
- ◆ M. Jean-François JUERY, Chef de bureau, politique budgétaire

##### DIRECTION GENERALE DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES :

- ◆ M. Jean-Luc TAVERNIER, Directeur général
- ◆ M. Ronan MAHIEU, Directeur du département des comptes nationaux
- ◆ M<sup>me</sup> Juliette BESSONE, division tenue générale des comptes
- ◆ M. Sylvain LARRIEU, Responsable de la section comptes des administrations publiques

##### DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES :

- ◆ M. Bruno BEZARD, Directeur général
- ◆ M<sup>me</sup> Nathalie BICQUART, Chef du service des collectivités locales
- ◆ M. Benoît SABLAYROLLES, Adjoint au chef de bureau, CL-2A

## Annexe II

### **DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES :**

- ◆ M. Jean MAÏA, Directeur
- ◆ M. Serge MARASCO, Chef de bureau, droit public général et droit constitutionnel

### **2.2.2. Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social**

#### **DIRECTION DE L'ANIMATION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES ET DES STATISTIQUES (DARES) :**

- ◆ M. Antoine MAGNIER, Directeur
- ◆ M. Philippe ZAMORA, Sous-directeur suivi et évolution des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle
- ◆ M<sup>me</sup> Sylvie HEL-THELIER, Sous-directeur action régionale, diffusion, moyens.

#### **DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET DES STATISTIQUES (DREES) :**

- ◆ M. Franck VON LENNEP, Directeur
- ◆ Mme Magda TOMASINI, Sous-directrice de l'observation de la solidarité
- ◆ M. Rémy MARQUIER, Chef du bureau des collectivités locales

### **2.2.3. Ministère des affaires sociales et de la santé**

#### **DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE (DSS) :**

- ◆ M. Thomas FATOME, Directeur
- ◆ M. Eric LEFEBVRE, Sous-directeur des études et des prévisions financières
- ◆ M. Nicolas AGNOUX, Adjoint au sous-directeur du financement de la sécurité sociale
- ◆ M<sup>me</sup> Claire SCOTTON, Chef de projet « Parcours des personnes âgées »

#### **DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE (DGCS) :**

- ◆ Mme Virginie MAGNANT, Chef du service des politiques d'appui
- ◆ Mme Katia JULIENNE, Chef du service des politiques sociales et médico-sociales
- ◆ Mme Brigitte BERNEIX, Sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
- ◆ Mme Nathalie CUVILLIER, Sous-directrice de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées
- ◆ Mme Sophie CHAILLET, Adjointe à la sous-directrice des affaires financières et de la modernisation
- ◆ M. Vincent BILLEREY, Chef du bureau des minima sociaux

#### **CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITE POUR L'AUTONOMIE (CNSA) :**

- ◆ M. Luc ALLAIRE, Directeur
- ◆ M<sup>me</sup> Emmanuelle DUBEE, Directrice adjointe
- ◆ Mme Julie REYNAUD, chargée de la gestion des concours

## Annexe II

### **OBSERVATOIRE DE L'ACTION SOCIALE DECENTRALISEE :**

- ◆ M. Didier LE SUEUR, Délégué général adjoint
- ◆ M<sup>me</sup> Fanny KOCH, Chargée d'étude sur les finances départementales

### **2.2.4. Ministère de la réforme de l'état, de la décentralisation et de la fonction publique**

#### **DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (DGAFP) :**

- ◆ M<sup>me</sup> Marie-Anne LEVEQUE, Directrice générale
- ◆ M<sup>me</sup> Véronique GRONNER, Sous-directrice des statuts et de l'encadrement supérieur
- ◆ M. Adrien FRIEZ, Chef du département des études et des statistiques

#### **DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES (DGCL) :**

- ◆ M. Serge MORVAN, Directeur général
- ◆ M. François PESNEAU, sous-directeur compétences et institutions locales
- ◆ M. Stéphane BRUNOT, Adjoint au sous-directeur compétences et institutions locales
- ◆ M. Christophe PEYREL, Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
- ◆ M<sup>me</sup> Françoise TAHERI, Sous-directrice des finances locales et de l'action économique
- ◆ M<sup>me</sup> Karine DELAMARCHE, Adjointe à la sous directrice des finances locales et de l'action économique
- ◆ M<sup>me</sup> Virginie DUHAMEL-FOUET, Chef du bureau de la fiscalité locale
- ◆ M<sup>me</sup> Rafaele CLAMADIEU, Chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière
- ◆ M<sup>me</sup> Christophe CONTI, Chef du bureau du financement des transferts de compétences
- ◆ M<sup>me</sup> Brigitte BELLOC, chef du département des études et des statistiques locales

### **2.2.5. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie**

- ◆ M. Thierry GUIMBAUD, Directeur des services de transports

### **2.2.6. Ministère de la culture et de la communication**

- ◆ M. Jean-François COLLIN, Secrétaire général
- ◆ M. Francis STEINBOCK, Chef du bureau du budget et de la synthèse
- ◆ M. Antoine-Laurent FIGUIÈRE, Chef du département de l'action territoriale

## **3. ASSOCIATION D'ELUS**

### **3.1. Association des régions de France**

- ◆ M. Alain ROUSSET, Président du Conseil régional d'Aquitaine, Président
- ◆ M. Gille MERGY, Délégué général
- ◆ M. Marc JOUHANNEAU, Délégué général adjoint

## Annexe II

- ◆ M. Guillaume BASSET, Conseiller observatoire des politiques régionales et ressources humaines
- ◆ M<sup>me</sup> Caroline GUICHET, Conseillère finances et budget

### 3.2. Assemblée des départements de France

- ◆ M. Claudy LEBRETON, Président, Président du conseil général des Côtes d'Armor,
- ◆ M. Jean-Christophe BAUDOIN, Directeur général des services
- ◆ Mme Dora NGUYEN-VAN-YEN, Adjointe au directeur général
- ◆ M<sup>me</sup> Sandy FRERET, Chef du service finance

### 3.3. Association des maires de France (AMF)

- ◆ M. Jacques PELISSARD, Président
- ◆ M<sup>me</sup> Agnès REINER, Directrice adjointe
- ◆ M<sup>me</sup> Nathalie BRODIN, Responsable du département « finances et fiscalité locale »

### 3.4. Assemblée des Communautés de France

- ◆ M. Nicolas PORTIER, Délégué général
- ◆ M<sup>me</sup> Claire DELPECH, Responsable finance et fiscalité

### 3.5. Fédération des villes moyennes

- ◆ M<sup>me</sup> Nicole GIBOURDEL, Déléguée générale
- ◆ M. Armand PINOTEAU, Chargé de mission

### 3.6. Association des communautés urbaines de France

- ◆ M. Olivier LANDEL, Délégué général

### 3.7. Groupement des autorités responsables de transport

- ◆ M. Guy LE BRAS, Directeur général

### 3.8. Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale (FNCDG)

- ◆ M. Michel HIRIART, Président
- ◆ M. Olivier AYMARD, Directeur général

#### **4. ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (OCDE)**

- ◆ M<sup>me</sup> Claire CHARBIT, Chef adjoint de division des politiques de développement régional
- ◆ M<sup>me</sup> Isabelle CHATRY, Senior policy analyst, public governance and territorial development
- ◆ M<sup>me</sup> Dorothee ALLAIN-DUPRE, Analyste des politiques

#### **5. COUR DES COMPTES**

- ◆ M. Jean-Philippe VACCHIA, Président de la 4<sup>ème</sup> chambre
- ◆ M. Christian MARDIN, Conseiller maître, président de section
- ◆ M. Frédéric ADVIELLE, Président de la Chambre régionale des comptes de Normandie
- ◆ M. Jean-François BRUNET, Magistrat conseiller, Cour régionale des Comptes de Nord-Pas de Calais
- ◆ M. Pierre JAMET, ancien directeur général des services de Lyon, Conseiller maitre
- ◆ M. Jean-Luc FULACHIER, ancien directeur général de services de la région Poitou Charente, Conseiller maître à la Cour des comptes

#### **6. BANQUES ET INSTITUTIONS FINANCIERES**

##### **6.1. Caisse des dépôts et consignations**

- ◆ M. Stéphane KEITA, Directeur du développement territorial et du réseau
- ◆ M. Michel QUEPIN, Directeur secteur risques et engagements, spécialiste fonds d'épargne
- ◆ M<sup>me</sup> Isabelle BELLET, Directrice de cabinet
- ◆ M<sup>me</sup> Caroline KARTELLIET, Directrice évaluation
- ◆ M<sup>me</sup> Delphine LEMAIRE, Direction des prêts, spécialiste fonds d'épargne

##### **6.2. La Banque Postale**

- ◆ M. Jean-Pierre BALLIGAND, Président du comité d'orientation des finances des collectivités locales
- ◆ M. Thomas ROUGIER, Directeur des études

##### **6.3. Groupe BPCE**

- ◆ M. Jean-Sylvain RUGGIU, Directeur secteur public
- ◆ M. Yann DOYEN, Responsable homologation Bâle II

## 7. EXPERTS, UNIVERSITAIRES ET GROUPES DE REFLEXION

### 7.1. Universitaires

- ◆ M<sup>me</sup> Géraldine CHAVRIER, Professeur de droit à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne, directrice de l'UFR Droit, administration et secteurs publics
- ◆ M. Guy GILBERT, Professeur de sciences économiques au département des sciences sociales de l'école normale supérieure de Cachan
- ◆ M. Alain GUENGANT, Directeur de recherches au CNRS

### 7.2. Experts

- ◆ M. Michel KLOPFER, Consultant en finances locales

### 7.3. Groupes de réflexion

#### FONDATION POUR LA RECHERCHE SUR LES ADMINISTRATIONS ET LES POLITIQUES PUBLIQUES :

- ◆ M<sup>me</sup> Agnès VERDIER-MOLINE, Directrice

#### TERRA NOVA :

- ◆ M. Thierry PECH, Directeur général

## 8. ORGANISATIONS SOCIOPROFESSIONNELLES

#### CENTRE DU COMMERCE INTERNATIONAL (CCI FRANCE) :

- ◆ M<sup>me</sup> Judith JIGUET, Directrice générale
- ◆ M<sup>me</sup> Sandrine WEHRLI, Directrice générale déléguée
- ◆ M. Jérôme PARDIGON, Directeur des relations institutionnelles
- ◆ M<sup>me</sup> Frédérique LONCHAMBON, Chargée de mission des relations avec les collectivités territoriales

#### MOUVEMENT DES ENTREPRISES DE FRANCE (MEDEF) :

- ◆ M<sup>me</sup> Dorothee PINEAU, Directrice générale adjointe
- ◆ M. Islem BELKHOUS, Directeur de mission, direction des affaires économiques et financières

#### UNION DES ENTREPRISES DE TRANSPORT ET DE LOGISTIQUE DE FRANCE (TLF) :

- ◆ M. Yvon POUHAËR, Directeur général Clovis location, vice-président TLF, président du conseil de métiers « location véhicules industriels »

## 9. ASSOCIATION DE PROFESSIONNELS TERRITORIAUX

### **ASSOCIATION DES DIRECTEURS DE RESSOURCES HUMAINES DES GRANDES COLLECTIVITES TERRITORIALES :**

- ◆ M<sup>me</sup> Valérie CHATEL, Présidente de l'association des DRH des grandes collectivités territoriales, directrice générale adjointe du pôle Ressources du Conseil régional Rhône-Alpes

### **ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS DES RESSOURCES HUMAINES DES TERRITOIRES :**

- ◆ M<sup>me</sup> Estelle HAVARD, Secrétaire générale adjointe de l'association, directrice générale adjointe des ressources humaine du Conseil général du Val de Marne,

### **ASSOCIATION FINANCES GESTION EVALUATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (AFIGESE) :**

- ◆ M. Laurent MAZIERE, Président de l'association, Directeur du contrôle de gestion, Conseil général du Rhone
- ◆ M. Luc Alain VERVISH, Ancien président de l'association, consultant
- ◆ M. Paul COSTE, Trésorier de l'association, Directeur général adjoint chargé de ressources financières, de gestion juridique et d'information Ville de Grenoble

### **ASSOCIATION DES ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX DE FRANCE**

- ◆ M<sup>me</sup> Marie Francine FRANÇOIS, Présidente de l'association, Directrice de générale des services du pays de Montbéliard agglomération

## **ANNEXE III**

### **Comparaisons internationales**

# SOMMAIRE

<b>1. PRINCIPALES RESSOURCES DES COLLECTIVITES LOCALES EN EUROPE .....</b>	<b>1</b>
1.1. Certains Etats ont choisi de financer leurs collectivités locales essentiellement par dotations, ce qui leur garantit une certaine maîtrise de l'évolution des ressources des entités infra-étatiques .....	1
1.2. A l'inverse, dans certains Etats, les entités infranationales sont financées essentiellement par des impôts locaux, sur lesquels elles disposent d'un pouvoir de taux et/ou d'assiette .....	1
1.3. Certains Etats ont fait le choix d'un financement des entités infranationales par la fiscalité, sans pour autant leur laisser un pouvoir de taux ou d'assiette.....	2
<b>2. UNE EVOLUTION GENERALE A LA BAISSSE DES DOTATIONS EN EUROPE, COMPENSEE POUR CERTAINES COLLECTIVITES INFRANATIONALES PAR UNE HAUSSE DE LEURS RECETTES DE FISCALITE.....</b>	<b>2</b>
2.1. Les dotations des Etats aux collectivités infranationales européennes ont baissé depuis 2009 .....	2
2.2. Les collectivités infranationales disposant d'un pouvoir fiscal ont pu compenser ces baisses des dotations par une hausse de leurs recettes fiscales.....	3
<b>3. MECANISMES D'ENCADREMENT DE LA DEPENSE DES COLLECTIVITES LOCALES.....</b>	<b>4</b>
3.1. Dans les pays où les collectivités maîtrisent leurs ressources, le gouvernement a souvent choisi d'établir une norme d'évolution de la dépense et de la dette locales, ainsi qu'un mécanisme de sanction en cas de non-respect de cette norme.....	4
3.2. Dans les pays où l'Etat central maîtrise l'évolution des recettes des collectivités territoriales, l'établissement d'une norme d'évolution de la dépense des collectivités a pu paraître superflu.....	6
3.3. Aux Pays-Bas et au Danemark, bien que le gouvernement contrôle <i>via</i> le versement de dotations la majeure partie des ressources des collectivités, les gouvernements ont également choisi d'encadrer les dépenses et l'endettement des collectivités par des normes d'évolution .....	7
3.4. La France est un des rares pays des à ne pas imposer de norme d'évolution des dépenses, du déficit ou de la dette à ses entités infra-étatiques .....	7
<b>4. DEPENSE DE PERSONNEL DES COLLECTIVITES LOCALES.....</b>	<b>8</b>
4.1. Dans les Etats où le régime général des fonctionnaires est fixé par l'Etat central, il n'y a pas nécessairement de coordination entre employeur local et central sur l'évolution de la rémunération.....	8
4.2. Dans certains Etats, les collectivités locales fixent leur propre régime d'emploi .....	9
<b>5. NOMBRE D'ENTITES INFRA-ETATIQUES DANS LES PAYS EUROPEENS.....</b>	<b>9</b>
5.1. Les petits pays européens ont deux niveaux de collectivités infranationales, contre trois le plus souvent dans les grands pays européens .....	9
5.2. Un nombre élevé de collectivités territoriales en France, par rapport à ses voisins européens .....	9
<b>6. ANNEXES.....</b>	<b>10</b>

## 1. Principales ressources des collectivités locales en Europe

### 1.1. Certains Etats ont choisi de financer leurs collectivités locales essentiellement par dotations, ce qui leur garantit une certaine maîtrise de l'évolution des ressources des entités infra-étatiques

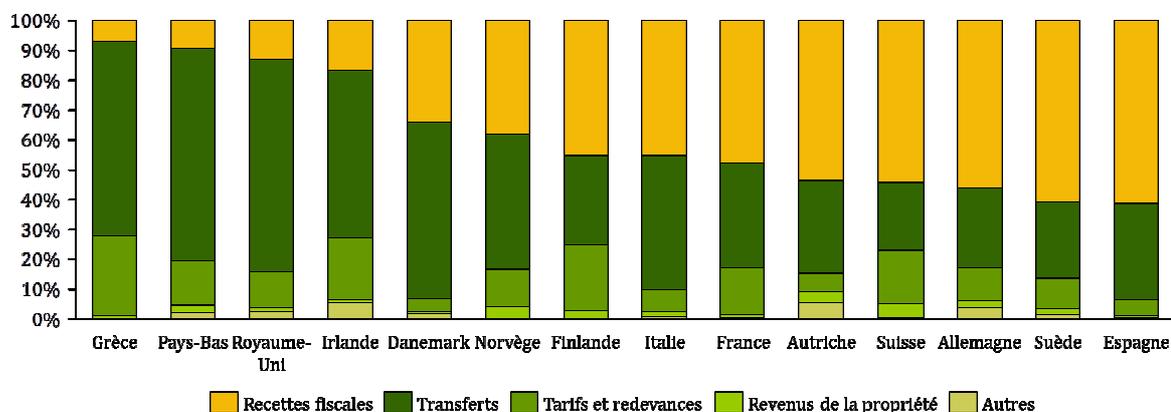
**Aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Grèce**, environ de 70 % des recettes infranationales proviennent de dotations et subventions, versées par l'Etat aux collectivités locales.

**En Irlande**, 56 % des recettes des collectivités proviennent également de dotations. Néanmoins, ce pourcentage masque une grande disparité entre les différents niveaux de collectivités dans ce pays. En effet, une part grandissante des recettes des collectivités infrarégionales irlandaises provient de la fiscalité locale. En 2002, les concours de l'État représentaient 46 % du total des ressources des collectivités infrarégionales alors qu'en 2013, cette part n'est plus que de 36 %.

**Au Danemark**, si près de 60 % des recettes infranationales proviennent de dotations et subventions, il faut là aussi différencier le financement des régions de celui des communes :

- ◆ les régions danoises, n'étant pas autorisées à lever l'impôt, ne disposent d'aucune recette fiscale ;
- ◆ les communes sont financées au trois quarts par de la fiscalité directe locale, et peuvent elles-mêmes fixer le taux d'imposition sur le revenu, même si le principe de « gel fiscal » introduit en 2002 stipule qu'une commune ne peut augmenter son taux d'imposition sur le revenu qu'à condition qu'une autre en fasse de même à la baisse.

**Graphique 1 : Catégorie de recettes infranationales (en %, 2012)**



*Source : CDE (2013), Panorama des Régions 2013.*

### 1.2. A l'inverse, dans certains Etats, les entités infranationales sont financées essentiellement par des impôts locaux, sur lesquels elles disposent d'un pouvoir de taux et/ou d'assiette

**En Suède**, la fiscalité représente 61 % des ressources des collectivités. La principale ressource des collectivités locales suédoises est l'impôt sur le revenu du travail, sur les retraites et sur les prestations sociales.

## Annexe III

De même, **en Espagne**, la fiscalité représente 61 % des ressources des collectivités. Les communautés autonomes sont habilitées par la loi à créer des impôts et taxes propres, à condition toutefois de ne pas retenir une assiette déjà taxée par l'État ou par les autres collectivités locales, ce qui limite de fait leurs marges de manœuvre. Globalement, on peut estimer que les communes espagnoles ont un pouvoir discrétionnaire sur près de 60 % de leurs ressources (40 % pour les communautés autonomes et 15 % pour les provinces).

**En Italie**, la fiscalité représente 45 % des ressources des collectivités (ce qui est inférieur à la part de la fiscalité dans les ressources des collectivités française, estimée par l'OCDE à 48 %). Les collectivités italiennes ont un pouvoir de taux sur certains impôts ou taxes locaux, mais dans le respect de plafonds.

### **1.3. Certains Etats ont fait le choix d'un financement des entités infranationales par la fiscalité, sans pour autant leur laisser un pouvoir de taux ou d'assiette.**

**En Allemagne**, la fiscalité représente près de 60 % des ressources des entités infranationales. Pour autant, les recettes fiscales des Länder proviennent essentiellement d'impôts partagés avec le Bund (90 % des recettes fiscales en 2012) dont les clés de partage sont définies par la loi. Les marges de manœuvre des communes sont limitées. Les taux locaux de la taxe foncière et de la taxe professionnelle sont obtenus par multiplication du taux local par le taux fédéral. L'assiette de ces taxes est définie par l'État fédéral.

**En Autriche**, 54 % des ressources des collectivités proviennent de la fiscalité locale. Chaque niveau d'administration est habilité à lever ses propres impôts mais le taux et l'assiette de la fiscalité locale sont fixés au niveau central.

## **2. Une évolution générale à la baisse des dotations en Europe, compensée pour certaines collectivités infranationales par une hausse de leurs recettes de fiscalité**

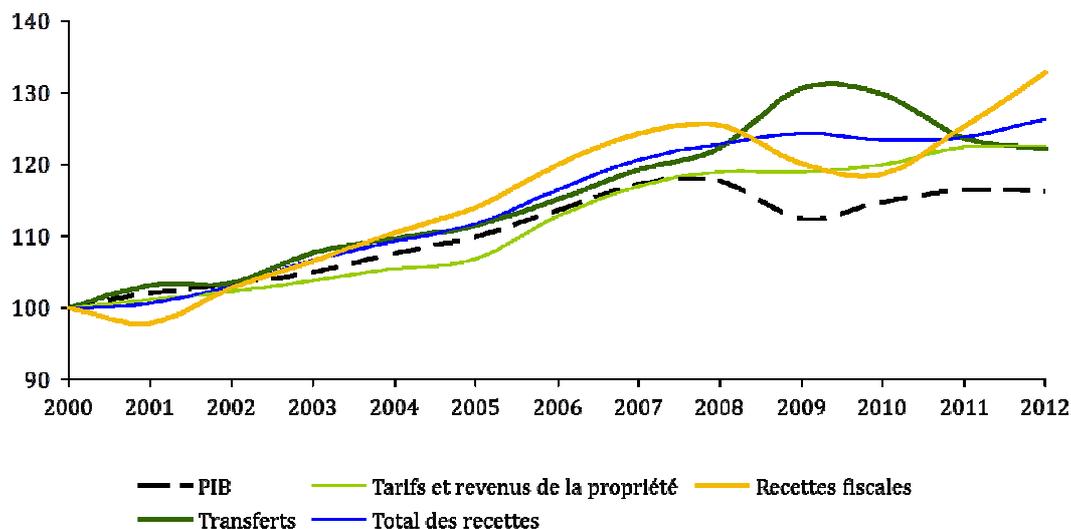
### **2.1. Les dotations des Etats aux collectivités infranationales européennes ont baissé depuis 2009**

Dans un premier temps, les dotations des Etats européens aux collectivités infranationales ont augmenté après la crise de 2008 et 2010 (+7 % en 2008, alors que la progression annuelle moyenne des dotations était de +3 % entre 2000 et 2008).

Cette tendance s'est inversée à partir de 2010, les dotations des Etats européens aux collectivités ayant baissé de 7 % entre 2009 et 2012.

Cette baisse des dotations ne s'est cependant pas accompagnée, au niveau de l'Union européenne, d'une baisse des recettes des collectivités, dans la mesure où les recettes fiscales ont sur la même période connu une progression de 11 %. De fait, on constate une corrélation inverse entre évolution des dotations et progression des dotations aux collectivités. En 2009 et 2010, les dotations ont progressé à un rythme supérieur aux recettes de fiscalité locale. Depuis 2010, la baisse des dotations a été compensée a été compensée par une hausse des recettes de fiscalité locale.

**Graphique 2 : Evolution en volume des différentes catégories de recettes infranationales dans l'UE à 27 (base 100 en 2000)**



Source : OCDE d'après les comptes nationaux.

## 2.2. Les collectivités infranationales disposant d'un pouvoir fiscal ont pu compenser ces baisses des dotations par une hausse de leurs recettes fiscales

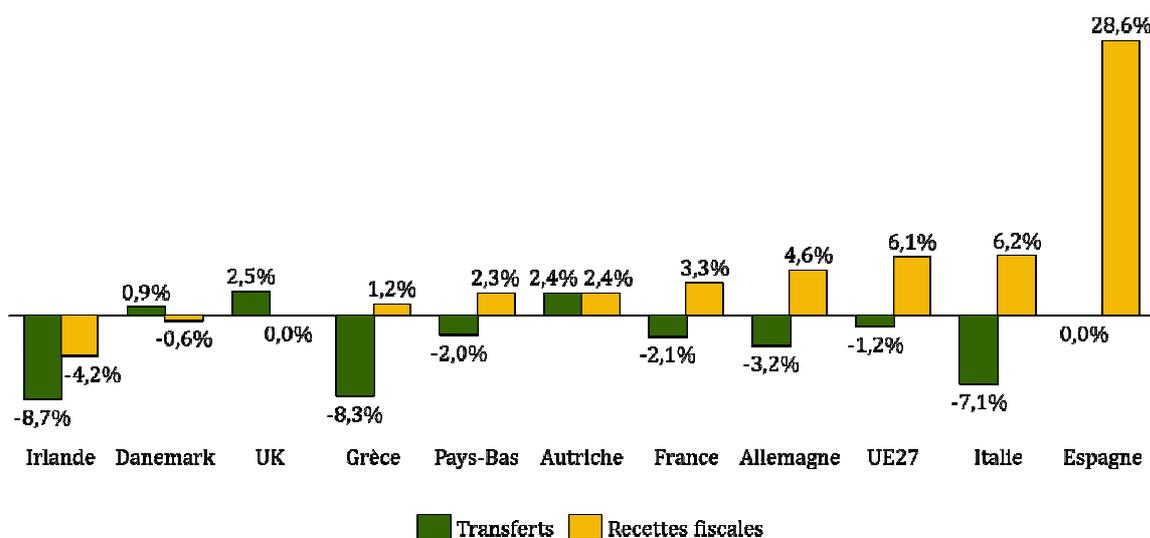
Si, au niveau européen, on constate bien une hausse des recettes de fiscalité locale, toutes les collectivités infranationales n'en ont pas bénéficié de façon égale. Ce sont principalement les collectivités disposant d'un pouvoir de taux ou d'assiette important qui ont pu utiliser le levier fiscal pour pallier la baisse des dotations. Dans ces pays, une baisse des dotations de l'Etat n'a qu'un effet limité sur l'évolution des dépenses du secteur public infranational, dans la mesure où les collectivités peuvent compenser cette baisse des dotations par une augmentation de leurs prélèvements locaux.

Ainsi, en Italie et en Espagne, la chute des dotations de l'Etat aux collectivités s'est accompagnée d'une hausse des recettes de fiscalité locale. En Italie, en 2012, la hausse des recettes fiscales de 6,2 % était parallèle à la baisse de 7,1 % des dotations aux collectivités. Cette s'inscrit plus largement dans le mouvement de décentralisation lancé en 1997-98, qui a conduit à l'augmentation de la part des recettes fiscales (de moins de 20 % des recettes de fonctionnement des communes et provinces en 1990 jusqu'à près de 50 % en 2012) et à une diminution de la part des dotations (de 70 % des recettes de fonctionnement des communes et provinces en 1990 à 45 % en 2012).

En Espagne, le système de financement des collectivités locales a été réformé en 2009. Cette réforme s'est traduite par une augmentation du montant des d'impôts cédés aux communautés autonomes et par une réduction corrélative du montant des dotations. En 2012, les recettes fiscales des entités infranationales espagnoles ont augmenté d'environ 28,6 % par rapport à 2011, tandis que les dotations stagnaient.

## Annexe III

Graphique 2 : Évolution des recettes fiscales et transferts entre 2011 et 2012 ( % en volume)



Source : OCDE d'après des données des comptes nationaux.

### Encadré 1 : Réforme des critères d'allocation des dotations en Italie – Introduction de coûts standards

En Italie, les critères généraux retenus pour la répartition des dotations de l'État sont la population, le territoire, les conditions socio-économiques, ainsi que la capacité fiscale.

En 2009, lors de la réforme du système de dotation, le principe de « dépense historique », qui consistait pour l'État à verser au titre de dotations publiques aux collectivités la somme qu'elles avaient dépensées l'année précédente, a été remplacé par le principe de financement d'un « niveau essentiel de prestation » en fonction d'un « coût standard » pour un service public donné.

Le processus de fixation des coûts standard pour les Communes et les Provinces accuse actuellement un lourd retard, puisque, après un premier renvoi, l'ensemble du dispositif devait entrer en vigueur en 2014, « ce qui apparaît néanmoins très peu probable » d'après les services du Trésor français.

## 3. Mécanismes d'encadrement de la dépense des collectivités locales

### 3.1. Dans les pays où les collectivités maîtrisent leurs ressources, le gouvernement a souvent choisi d'établir une norme d'évolution de la dépense et de la dette locales, ainsi qu'un mécanisme de sanction en cas de non-respect de cette norme.

**En Espagne**, le ministère du Budget et des Administrations publiques propose une trajectoire de déficit et de dette publics, déclinée par sous-secteur des administrations publiques au conseil de la politique fiscale et financière des communautés autonomes et à la commission nationale de l'administration locale, enceintes au sein desquelles s'effectuent la concertation et la coordination entre l'État et les différents niveaux de collectivités locales. Une fois approuvés en Conseil des ministres, ces objectifs sont soumis au Parlement qui se prononce par un vote.

### Annexe III

Une fois approuvés les objectifs de déficit et de dette par sous-secteur, le Ministère du budget et des administrations publiques propose, sur le rapport de la nouvelle autorité budgétaire indépendante, une déclinaison détaillée de ces objectifs pour chaque communauté autonome, qui fait l'objet d'une concertation dans le cadre du conseil de politique fiscale et financière.

Sur la base d'un objectif d'endettement public de 60 % pour l'ensemble des administrations publiques, les objectifs d'endettement des différents sous-secteurs d'administration publics sont les suivants :

- ◆ 44 % du PIB pour les administrations centrales (État et sécurité sociale) ;
- ◆ 13 % du PIB pour l'ensemble des communautés autonomes (cette limite s'applique pour chaque communauté : leur taux d'endettement respectif ne pourra pas dépasser 13 % du PIB régional) ;
- ◆ 3 % du PIB pour les autres collectivités locales.

Ces dispositions n'entreront néanmoins en vigueur qu'en 2020. Dans l'intervalle, le ratio d'endettement public des différents sous-secteurs devra se réduire chaque année à un rythme compatible avec l'atteinte de la cible 2020.

Outre les objectifs de déficit public (équilibre structurel sauf exceptions) et de dette publique (60 % du PIB au plus pour l'ensemble des APU), la loi organique d'avril 2012 fixe une règle d'évolution des dépenses publiques dans les termes suivants :

- ◆ la variation annuelle des dépenses de l'administration centrale, des communautés autonomes et des autres collectivités locales ne peut dépasser le taux de croissance de moyen terme du PIB espagnol ;
- ◆ lorsque sont approuvées des évolutions normatives entraînant une augmentation/diminution durable des ressources fiscales, le niveau des dépenses peut augmenter/doit diminuer à due concurrence ;
- ◆ si l'exécution des recettes est supérieure aux prévisions, l'ensemble des surplus est destiné à la réduction de la dette publique.

En cas de non-respect, et en dernier recours, des mesures coercitives sont prévues :

- ◆ rétention des moyens nécessaires sur les dotations allouées à la collectivité ;
- ◆ recentralisation de compétences normatives ;
- ◆ envoi sur place d'une commission d'experts indépendants chargée d'évaluer la situation économique et financière de la collectivité ;
- ◆ dépôt d'un montant équivalent à 0,2 % du PIB auprès de la banque d'Espagne.

**L'Italie** s'est dotée dès 1999 d'un Pacte de Stabilité Interne (PSI). Dans le cadre de ce pacte, le gouvernement attribue chaque année et à chaque collectivité au moment de l'adoption du budget central un « solde-cible » devant permettre à l'ensemble des administrations publiques d'afficher un solde public cohérent avec les objectifs et les engagements du gouvernement. Sont actuellement soumises au PSI l'ensemble des Régions, aux Provinces, aux Communes de plus de 1 000 habitants et aux Unions de communes dont les membres ont une population de plus de 1 000 habitants.

Les APUL ont par ailleurs accès à un site internet dédié au Pacte de Stabilité, où est effectué un suivi personnalisé de l'évolution de leurs finances publiques.

Depuis 2009, certains aménagements de flexibilité ont été mis en place. Le PSI est ainsi dit « régionalisé », c'est-à-dire que la Région peut redistribuer les « espaces financiers »

### Annexe III

Si une collectivité ne respecte pas ses engagements au titre du PSI, cinq sanctions sont prévues :

- ◆ diminution des dotations de l'État l'année suivante, à hauteur de la différence entre le solde effectivement réalisé par la collectivité et son solde-cible ;
- ◆ interdiction de procéder à de nouvelles embauches l'année suivant l'infraction ;
- ◆ limitation des dépenses de fonctionnement au niveau des engagements pris en la matière sur les trois derniers exercices ;
- ◆ interdiction de recourir à l'endettement pour les dépenses d'investissement ;
- ◆ diminution automatique des salaires des dirigeants.

**Le parlement autrichien** détient le pouvoir de limiter les dépenses des collectivités locales, par postes de dépenses. Ces limites sont contrôlées régulièrement par la Cour des comptes.

En outre un pacte de stabilité domestique signé en 2005 impose que la somme des soldes budgétaires municipaux soit nulle et fixe l'excédent que doit atteindre la somme des soldes budgétaires des Länder.

Celui-ci prévoit un mécanisme de surveillance et de sanctions en cas de non-respect des engagements.

De plus, des amendes de non-conformités sont prévues, elles peuvent être remboursées si la mise en conformité intervient dans l'année fiscale sinon leur produit est réparti entre les collectivités qui respectent les règles du pacte.

### 3.2. Dans les pays où l'Etat central maîtrise l'évolution des recettes des collectivités territoriales, l'établissement d'une norme d'évolution de la dépense des collectivités a pu paraître superflu

**Au Royaume-Uni**, le contrôle des dépenses des collectivités passe par un contrôle de leurs dotations. Le partage de l'effort de consolidation budgétaire est déterminé au niveau central, et passe pour les collectivités locales par une réduction des dotations.

La *Spending Review* d'octobre 2010 prévoyait qu'en moyenne, les dotations aux collectivités locales baisseraient d'environ 26 % en termes réels (7,6 Md£) sur la période avril 2011 – mars 2015 (sauf services de police, d'éducation et de lutte contre les incendies).

**L'Allemagne** a fortement contraint l'évolution des recettes fiscales des collectivités ces dernières années. Les recettes de fiscalité des collectivités ont stagné entre 2000 et 2008. Cela peut s'expliquer en partie par la réforme fiscale de 2001 : baisse du taux d'imposition de l'impôt sur les sociétés sur les bénéfices conservés ou versés, modification de l'imposition des dividendes, non-imposition de bénéfices issus de ventes de participations à des sociétés de capital à partir de 2002 et autres modifications de l'impôt sur le revenu, etc.

Ce faible dynamisme des recettes de fiscalité locale explique probablement l'absence d'une norme d'évolution des dépenses locales en Allemagne. La loi n'inscrit pas de règles ou de limites pour des différentes collectivités (en raison de l'indépendance budgétaire garantie par la Loi fondamentale, ceci n'est pas possible). Le Bund s'est engagé de porter seul des éventuelles pénalités en cas d'infraction aux engagements européens d'ici 2020.

Néanmoins, un « frein à la dette » au niveau fédéral entrera en vigueur en 2016 (déficit structurel limité à 0,35 % du PIB). Concernant les Länder, le frein à la dette (interdiction de déficit structurel) entrera en vigueur seulement en 2020 et il n'y a pas de trajectoire de réduction de déficit (sauf pour quelques Länder qui bénéficient d'aides du Bund).

### **3.3. Aux Pays-Bas et au Danemark, bien que le gouvernement contrôle *via* le versement de dotations la majeure partie des ressources des collectivités, les gouvernements ont également choisi d'encadrer les dépenses et l'endettement des collectivités par des normes d'évolution**

**Aux Pays-Bas**, les administrations décentralisées sont associées à l'effort de redressement des finances publiques. Un plafond de déficit est établi par niveau de collectivité, en points de PIB et en volume. Ce plafond résulte de la concertation avec les collectivités. La nouvelle loi sur la soutenabilité des finances publiques prévoit également un mécanisme de sanction en cas de non-respect de la norme globale. Ce mécanisme, remède ultime qui consiste en une rétention de recettes puis une amende, doit permettre au ministre des finances de respecter à son tour les normes européennes et d'éviter une sanction. Toutefois, il a été convenu dans l'accord financier mentionné que ce mécanisme ne sera pas encore en vigueur pendant le mandat gouvernemental actuel, qui est considéré comme une période probatoire de la nouvelle loi.

**Au Danemark**, les autorités ont durci une première fois le contrôle de la dépense au niveau local, après que les communes eurent dépassé, en 2009, de près de 700 M€ (2,2 %) le plafond fixé dans le cadre de l'accord annuel conclu l'année précédente avec le ministère des finances. Pour la première fois, un mécanisme de sanction juridiquement contraignant (inscrit dans la loi) était adopté, avec une entrée en vigueur effective en 2011. Ce mécanisme prévoit, en cas de dépassement du plafond de dépenses fixé dans le cadre de l'accord annuel, la réduction équivalente de la dotation versée par l'État pour l'exercice suivant. Cette réduction vaut à un niveau collectif (40 %), proportionnel au nombre d'habitants de chaque commune, et à un niveau individuel (60 %), proportionnel au dépassement effectué par chaque commune.

Dans les faits, depuis l'entrée en vigueur de ce nouveau mécanisme de sanctions, les communes ont fait plus que respecter l'accord annuel conclu avec le ministère des finances. Elles ont utilisé près de 800 M€ de moins que prévu en 2011 et environ 700 M€ de moins en 2012.

Cette volonté de contrôler l'évolution des dépenses infra-étatiques dans ces deux pays peut s'expliquer par l'existence de marges de manœuvre fiscale à la disposition des collectivités locales. Dans ces deux pays, bien que les recettes fiscales représentent à ce stade un part mineur des ressources des collectivités, celles-ci ont un pouvoir de taux et/ou d'assiette, qui pourraient leur permettre de les accroître dans le futur, bien qu'il demeure très encadré.

Au Danemark, la fiscalité directe représente les trois quarts des recettes des communes (et 30 % du total des recettes fiscales au niveau national). Les communes ont la possibilité de fixer leur taux d'imposition sur le revenu, même si le principe de « gel fiscal » introduit en 2002 stipule qu'une commune ne peut augmenter son taux d'imposition sur le revenu qu'à condition qu'une autre en fasse de même à la baisse.

Aux Pays-Bas, les collectivités instaurent elles-mêmes des taxes au moyen de directives. Cependant, elles n'ont le droit de le faire que si ce pouvoir leur est accordé formellement par la loi (en l'occurrence notamment par la « Loi sur les communes » ou par la « Loi sur les provinces ») et n'ont donc pas le droit d'en introduire à leurs souhaits

### **3.4. La France est un des rares pays des à ne pas imposer de norme d'évolution des dépenses, du déficit ou de la dette à ses entités infra-étatiques**

Il n'y a pas de corrélation claire entre le niveau d'autonomie fiscale des collectivités (c'est-à-dire la part des recettes fiscales qu'elles maîtrisent) et le niveau de contrainte pesant sur l'évolution de leurs dépenses, de leur déficit et de leur dette. On peut distinguer quatre types de collectivités :

- ♦ des collectivités alliant une forte autonomie fiscale avec un niveau élevé de contrainte sur l'évolution de leurs dépenses/déficit/dette (Espagne) ;

### Annexe III

- ◆ des collectivités alliant une moindre autonomie fiscale avec une contrainte plus légère sur leurs dépenses/déficit/dette (Allemagne, Pays-Bas, Danemark) ;
- ◆ des collectivités alliant très haut niveau d'autonomie fiscale et une absence de contrainte sur les collectivités (Suède et Suisse, pays non-membres de la zone euro) ;
- ◆ des collectivités alliant faible autonomie fiscale et absence de contraintes (Royaume-Uni, pays non-membre de la zone euro).

Dans ce paysage, font figure d'exception :

- ◆ l'Autriche, où les collectivités ont une autonomie fiscale faible mais où leurs dépenses, leur déficit et leur dette doivent respecter une norme l'évolution ;
- ◆ les départements et communes françaises, à l'inverse, ont une certaine autonomie fiscale, mais ne sont pas contraintes quant à l'évolution de leurs dépenses, de leur déficit ou de leur dette.

En définitive, la France est le seul pays membre de la zone euro<sup>1</sup> à ne pas imposer de norme d'évolution de dépense, de déficit ou de dette à ses entités infra-étatiques.

## 4. Dépense de personnel des collectivités locales

### 4.1. Dans les Etats où le régime général des fonctionnaires est fixé par l'Etat central, il n'y a pas nécessairement de coordination entre employeur local et central sur l'évolution de la rémunération

En **Irlande**, l'État fixe le régime général des fonctionnaires, et il n'existe pas de concertation, les réformes impactant la rémunération du personnel public sont prises directement au niveau du ministère.

En **Espagne**, l'État fixe également le régime général des fonctionnaires. Il existe une coordination de la politique de personnel l'État et des collectivités locales, mais elle ne concerne pas les sujets de rémunération. Cette coordination s'effectue dans le cadre de la conférence sectorielle de l'administration publique, qui s'appuie sur la commission de coordination de l'emploi public. Cette commission est composée des responsables de la politique de ressources humaines de l'administration générale de l'État, des communautés autonomes et des villes sous statut (Ceuta et Melilla) ainsi que de représentants des communes et des provinces désignés par la fédération espagnole des communes et des provinces. Son rôle consiste essentiellement à :

- ◆ mettre en œuvre les actions nécessaires pour garantir l'effectivité des principes constitutionnels d'accès à l'emploi public ;
- ◆ étudier et analyser les projets de normes en matière d'emploi public ;
- ◆ réaliser des études et des rapports sur l'emploi public.

Au **Danemark**, le niveau des rémunérations du personnel public est déterminé conjointement par l'Etat, les communes et les régions, dans le cadre des négociations encadrant le renouvellement des conventions collectives, en règle générale tous les deux ou trois ans.

---

<sup>1</sup> Parmi les 10 pays étudiés (Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse).

#### 4.2. Dans certains Etats, les collectivités locales fixent leur propre régime d'emploi

En Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas et Royaume-Uni, les collectivités bénéficient d'une autonomie totale dans la rémunération de leur personnel public. Les décisions prises par l'Etat en matière de rémunération des fonctionnaires d'Etat n'a donc pas d'impact sur les collectivités infranationales.

### 5. Nombre d'entités infra-étatiques dans les pays européens

#### 5.1. Les petits pays européens ont deux niveaux de collectivités infranationales, contre trois le plus souvent dans les grands pays européens

Les petits pays européens n'ont que deux niveaux de collectivités infranationales :

- ◆ **Autriche** : les *Länder* et les communes ;
- ◆ **Danemark** : les régions et les communes ;
- ◆ **Pays-Bas** : les provinces et les communes ;
- ◆ **Suède** : les régions et les communes.

Dans les grands pays européens, coexistent le plus souvent trois niveaux de collectivités :

- ◆ **Allemagne** : les états (*Länder*), le *Kreis*<sup>2</sup> et les communes.
- ◆ **Espagne** : les communes (*municipios*), les provinces (*provincias*) et les communautés autonomes (*comunidades autonomas*).
- ◆ **Royaume-Uni** : *counties*, *district*, circonscriptions.

L'Italie compte quatre niveaux de collectivités : commune, union de communes (intercommunalité), province / ville métropolitaine, région.

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

Spécificité française, héritée de son histoire, la France compte 36 700 communes, 2 581 établissements publics de coopération intercommunale, 10 198 syndicats de communes, 101 départements et 26 régions<sup>3</sup>. Dans les autres pays européens, le nombre de collectivités par strate est plus réduit :

- ◆ **Autriche** : 9 Länder et 2 357 communes.
- ◆ **Espagne** : 17 communautés autonomes regroupant 50 provinces et 8.115 communes.
- ◆ **Allemagne** : 16 Länder et 11 220 communes.
- ◆ **Italie** : 20 régions, 107 provinces, 466 Unions de communes, 8 071 communes.

---

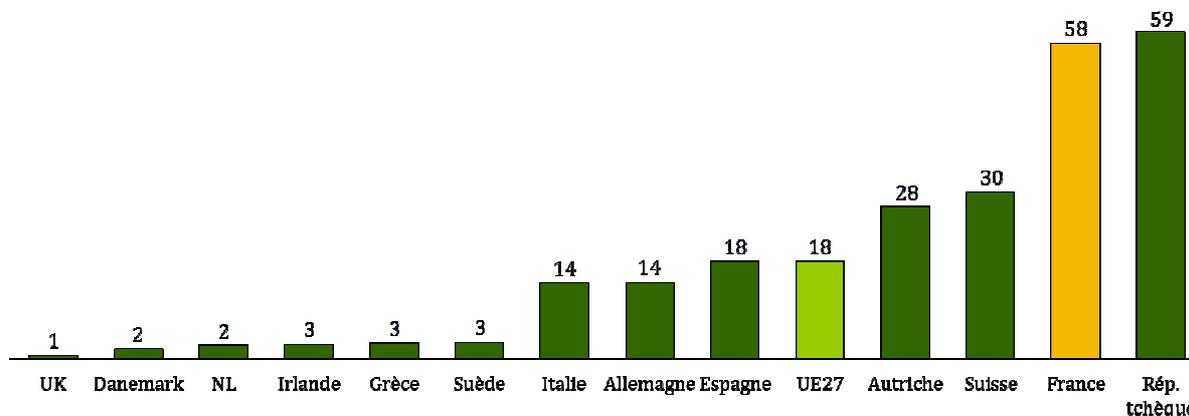
<sup>2</sup> Proche du département français, il est compétent en matière d'aide sociale, de bâtiments scolaires pour le second degré, de transports scolaires, de bourses d'études, de routes, de services de secours, etc.

<sup>3</sup> Compte-tenu de leurs spécificités, les collectivités d'outre-mer ne sont pas abordées dans le présent rapport.

### Annexe III

Cette fragmentation du paysage français est particulièrement manifeste au niveau communal. L'OCDE estime ainsi que, pour 100 000 habitants, existent en moyenne 58 communes en France, contre seulement 2 au Danemark (la moyenne l'Union européenne étant à 18).

**Graphique 3 : Nombre moyen de municipalités pour 100 000 habitants (2012)**



*Source : OCDE (2013), Les gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE : chiffres clés.*

La France se singularise également par l'absence de réforme structurelle d'envergure visant à diminuer le nombre de communes.

**Au Danemark**, la réforme de 2007 s'est traduite par la réduction du nombre de communes de 271 à 98 et la suppression des 14 *amter* (équivalents à nos départements), remplacés par 5 régions. Un seuil minimum de 20 000 habitants a encadré le processus de fusion ayant mené à la réduction du nombre de communes. Ces dernières englobent aujourd'hui une moyenne de 55 000 habitants

**Aux Pays-Bas**, à l'horizon 2025, le nombre de communes devrait passer de 403 à 100-150. Les provinces devraient quant à elles passer à l'horizon 2025 de 12 provinces à 5 grandes régions.

**En Suède** : Le nombre de communes a été ramené en deux étapes de plus de 2 500 dans les années 1930 à 290 aujourd'hui.

L'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre, qui a valeur constitutionnelle en France, ne trouve pas son équivalent dans tous les autres pays européens.

Ainsi, **en Allemagne**, le *Land* exerce sa tutelle sur les arrondissements et les communes par un contrôle de légalité sur leurs mesures. Il peut également intervenir en cas de compétences déléguées aux collectivités territoriales, dans le processus décisionnel *ex ante* pour éventuellement se prononcer sur l'opportunité de la décision prise par le conseil municipal.

En **Autriche**, le *Land* a également un droit de contrôle sur les décisions de la commune.

En **Espagne**, les communes et les provinces doivent se soumettre à un contrôle de légalité exercé, entre autres, par les institutions régionales.

De même, aux **Pays-Bas**, le contrôle d'une collectivité territoriale est exercé par l'autorité qui lui est immédiatement supérieure.

## 6. Annexes

### Annexe III

**Tableau 1 : Synthèse du benchmark**

Pays	Niveaux de collectivités	Nombre de collectivités par niveau	Tutelle d'une collectivité sur une autre	Part dans les dépenses publiques	Part dans la dette publique	Part des dotations dans les ressources	Pouvoir de taux/assiette	Norme de dépense	Pilotage par le solde et la dette	Coordination des politiques RH entre niveau central et décentralisé
Allemagne	3	16 Länder, 237 Kreise et 11 220 communes	OUI : Tutelle du Land sur les arrondissements et les communes par un contrôle de légalité sur leurs mesures. Intervention du Land, en cas de compétences déléguées aux collectivités territoriales, dans le processus décisionnel ex ante pour éventuellement se prononcer sur l'opportunité de la décision prise par le conseil municipal.	45,7 %	36,40 %	27 %	Moyen pour les Länder, fort pour les des communes	NON	OUI : frein à la dette (interdiction du déficit structurel)	Autonomie
Autriche	2	9 Länder et 2 357 communes	OUI : Droit de contrôle de la Fédération et du Land sur la commune	33,0 %	10,90 %	31 %	Faible	OUI	OUI	OUI

### Annexe III

Pays	Niveaux de collectivités	Nombre de collectivités par niveau	Tutelle d'une collectivité sur une autre	Part dans les dépenses publiques	Part dans la dette publique	Part des dotations dans les ressources	Pouvoir de taux/assiette	Norme de dépense	Pilotage par le solde et la dette	Coordination des politiques RH entre niveau central et décentralisé
Danemark	2	98 communes, 5 régions	Nc	63,2 %	18,70 %	59 %	Nul pour les régions, faible pour les communes (foncier)	OUI	NON	OUI
Espagne	3	17 communautés autonomes regroupant 50 provinces et 8.115 communes.	OUI : Les communes et les provinces doivent se soumettre à un contrôle de légalité exercé, entre autres, par les institutions régionales.	50,7 %	30,20 %	32 %	Communautés autonomes : moyen ; Provinces : moyen ; Communes : fort.	OUI	OUI	NON
Irlande	2	8 régions et 114 collectivités infrarégionales	NON	12,6 %	3,00 %	56 %	Nc	NON	NON	NON
Italie	4	20 régions, 107 provinces, 466 Unions de communes, 8 071 communes.	NON	29,8 %	9,00 %	45 %	Nc	NON	OUI	Autonomie
Pays-Bas	2	12 provinces, 403 communes	OUI : Le contrôle d'une collectivité territoriale est exercé par l'autorité qui lui est immédiatement supérieure	32,4 %	13,50 %	71 %	Fort : les collectivités instaurent elles-mêmes des taxes au moyen de directives.	NON	OUI	Autonomie

### Annexe III

Pays	Niveaux de collectivités	Nombre de collectivités par niveau	Tutelle d'une collectivité sur une autre	Part dans les dépenses publiques	Part dans la dette publique	Part des dotations dans les ressources	Pouvoir de taux/assiette	Norme de dépense	Pilotage par le solde et la dette	Coordination des politiques RH entre niveau central et décentralisé
Royaume-Uni	3	4 régions, 107 councils, 406 municipalités	NON	28,3 %	6,00 %	71 %	Faible	NON	NON	Autonomie
Suède	2	290 communes et 21 régions	NON	49,3 %	27,70 %	26 %	Fort	NON	NON	Autonomie
Suisse	3	26 cantons, 148 districts, 2 352 communes	NON	61,7 %	43,7 %	23 %	Fort (pour le canton)	NON	NON	Autonomie
France	4	Communes : 36 000.	NON	21,1 %	9,30 %	35 %	Fort	NON	NON	NON
		Intercommunalités : 2 581.					Moyen			
		Départements : 96. Régions : 22.					Nul			

*Source : Données OCDE ; Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale du Sénat, mars 2009 ; enquête des services économiques de la DG Trésor.*

## **ANNEXE IV**

### **Dépenses des collectivités territoriales en matière de ressources humaines**

# SOMMAIRE

<b>1. ÉTAT DES LIEUX FINANCIERS DE LA DEPENSE EN MATIERE DE RESSOURCES HUMAINES .....</b>	<b>1</b>
1.1. Un enjeu économique important influant sur la trajectoire de redressement des comptes publics .....	1
1.1.1. <i>Depuis la fin des transferts de compétences, les régions et les départements ont stabilisé leurs effectifs et limité la progression de leur masse salariale .....</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>Le bloc communal présente un rythme de progression élevé, les transferts de compétences et de personnel à l'intercommunalité ne s'étant pas accompagnés d'une baisse concomitante des dépenses communales de personnel.....</i>	<i>4</i>
1.2. Des niveaux de dépenses, d'effectifs et de maîtrise très hétérogènes d'une collectivité territoriale à l'autre .....	5
<b>2. ÉTAT DES LIEUX JURIDIQUE : QUI EST RESPONSABLE DE LA DEPENSE ? .....</b>	<b>6</b>
2.1. Les dépenses obligatoires pour les collectivités territoriales .....	6
2.2. Les dépenses induites par la continuité du service public et par l'activité normative de l'Etat .....	7
2.3. Les dépenses de personnel dépendant des choix des collectivités territoriales .....	8
2.4. La difficile appréciation des marges de manœuvre réelles des collectivités .....	8
<b>3. PROPOSITIONS POUR FACILITER LA MAITRISE DES DEPENSES DE PERSONNEL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES .....</b>	<b>9</b>
3.1. Au niveau national .....	9
3.1.1. <i>Mettre en cohérence les décisions prises en matière de ressources humaines avec la trajectoire de redressement des finances publiques.....</i>	<i>9</i>
3.1.2. <i>Clarifier la gouvernance normative.....</i>	<i>9</i>
3.1.3. <i>Améliorer la connaissance des flux et des stocks en matière de ressources humaines et capitaliser les bonnes pratiques .....</i>	<i>11</i>
3.1.4. <i>Adopter des mesures facilitant les économies au niveau local.....</i>	<i>12</i>
3.2. Au niveau local .....	14
<b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS .....</b>	<b>15</b>

## Annexe IV

Les dépenses en matière de ressources humaines constituent une illustration parfaite de la crise de défiance évoquée dans le rapport. Parce qu'elles représentent un enjeu politique, syndical, médiatique et financier important, elles concentrent une partie des critiques sur la gestion des collectivités territoriales. L'évolution des effectifs et de la masse salariale font ainsi l'objet de nombreuses comparaisons avec la fonction publique d'Etat, sans que l'on s'interroge véritablement sur la pertinence de tels parallèles. De leur côté, les collectivités territoriales fustigent un processus normatif dans ce secteur qui leur laisserait très peu d'autonomie et se traduirait par d'importantes charges nouvelles. Afin de clarifier cette question très sensible, il importe, d'une part, de réaliser un rapide état des lieux de la progression de la dépense et des effectifs, et, d'autre part, de préciser la responsabilité respective de l'Etat et des collectivités territoriales en matière de dépenses de personnel. Sur cette base, des pistes d'évolutions pourront être formulées.

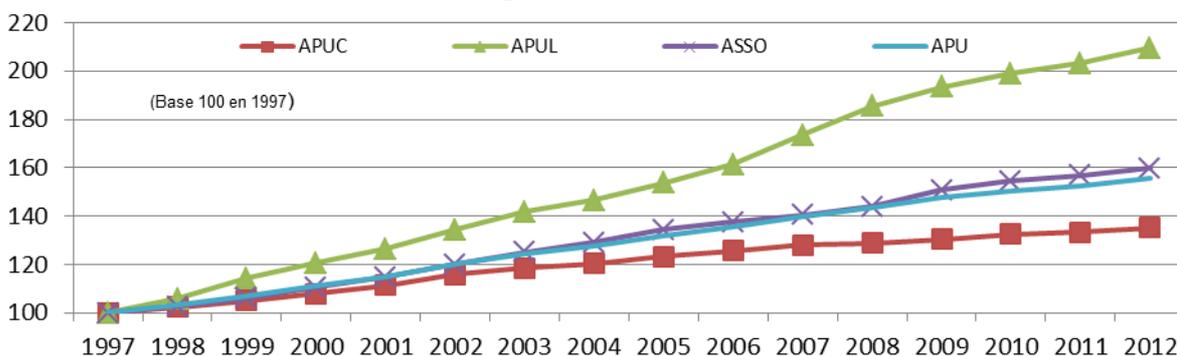
### 1. État des lieux financiers de la dépense en matière de ressources humaines

#### 1.1. Un enjeu économique important influant sur la trajectoire de redressement des comptes publics

Avec 1,8 millions d'agents, les collectivités territoriales emploient 34 % des agents publics soit 6,3 % de la population active. Leurs dépenses de personnel s'élèvent à 54,75 milliards d'euros<sup>1</sup>, et représentent environ 2,8 % du produit intérieur brut<sup>2</sup>, contre 6,6 % du PIB pour les dépenses des administrations publiques centrales. Entre 2011 et 2012, elles ont progressé de 3,3 %<sup>3</sup>. Cette progression est supérieure à celle mentionnée à compter de 2012 dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017 (2,5 % en valeur de croissance annuelle de la masse salariale).

La dynamique de ces dépenses, comparée aux autres composantes des administrations publiques est souvent mise en exergue dans le contexte financier actuel. En effet, une première analyse globale – ne prenant pas en compte les nombreux transferts réalisés depuis de la part de l'Etat vers les collectivités territoriales – fait ressortir une progression de près de 50 % des effectifs depuis 1998.

**Graphique 1 : Evolution des dépenses de personnel dans les administrations publiques de la comptabilité nationale**



Source : DGAFP.

Une étude plus fine conduit toutefois à mettre en perspective ce constat au regard :

<sup>1</sup> Chiffre 2012.

<sup>2</sup> Source : traitement DGAFP, département des études et des statistiques des comptes nationaux annuels, Insee.

<sup>3</sup> Calcul mission sur la base de chiffres DGFIP-DGCL

## Annexe IV

- ◆ de l'effort de maîtrise des effectifs de l'Etat (diminution de 6 % entre 2007 et 2012) comparé à celui des collectivités territoriales, effort tempéré toutefois en termes de masse salariale par la redistribution partielle des gains sous forme de revalorisation indemnitaire ;
- ◆ de la progression à l'inverse des effectifs des agences (hausse de 6 %<sup>4</sup> sur la période), ce qui annihile d'environ un tiers les efforts de maîtrise de l'Etat central ;
- ◆ de la croissance moyenne annuelle des effectifs des collectivités territoriales depuis 1999 qui s'élève à 2,9 %<sup>5</sup> et la forte décélération des recrutements depuis 2009 (cf. graphique n°2) ;
- ◆ de l'impact financier des réformes catégorielles statutaires intervenues depuis 2007 et de la structure de l'emploi sur la masse salariale (cf. graphique n°3 non corrigé des effets des transferts) ;
- ◆ des évolutions différenciées des effectifs et des dépenses de personnel des différents niveaux de collectivités territoriales.

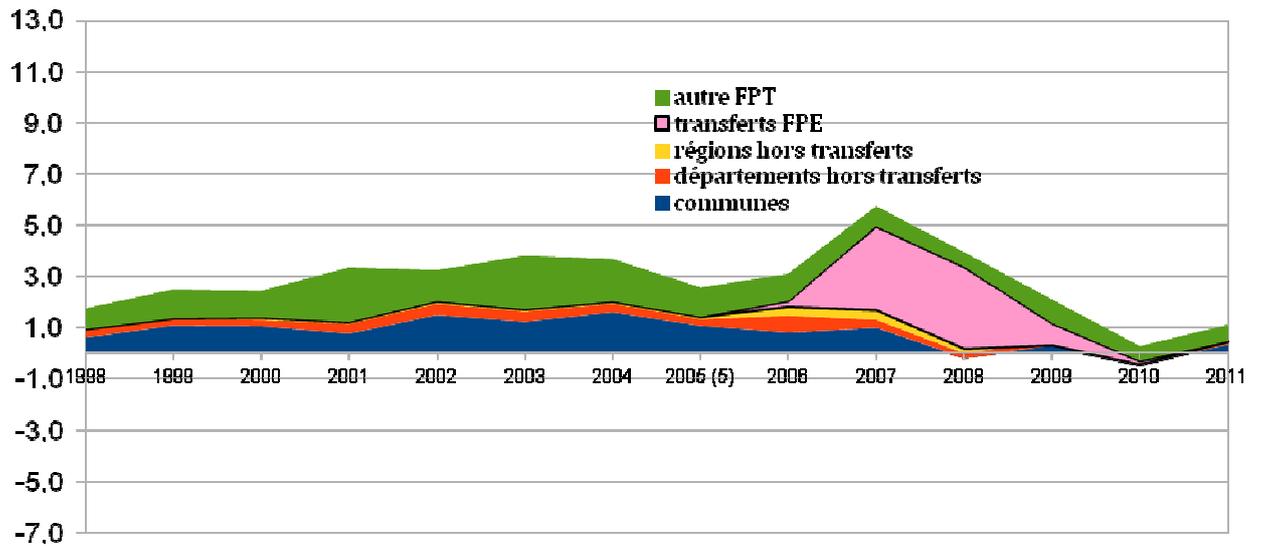
---

<sup>4</sup> *Les agences de l'Etat*, rapport de l'inspection générale des finances.

<sup>5</sup> Source : Insee, Colter (avant 2009) et SIASP traitement DGCL

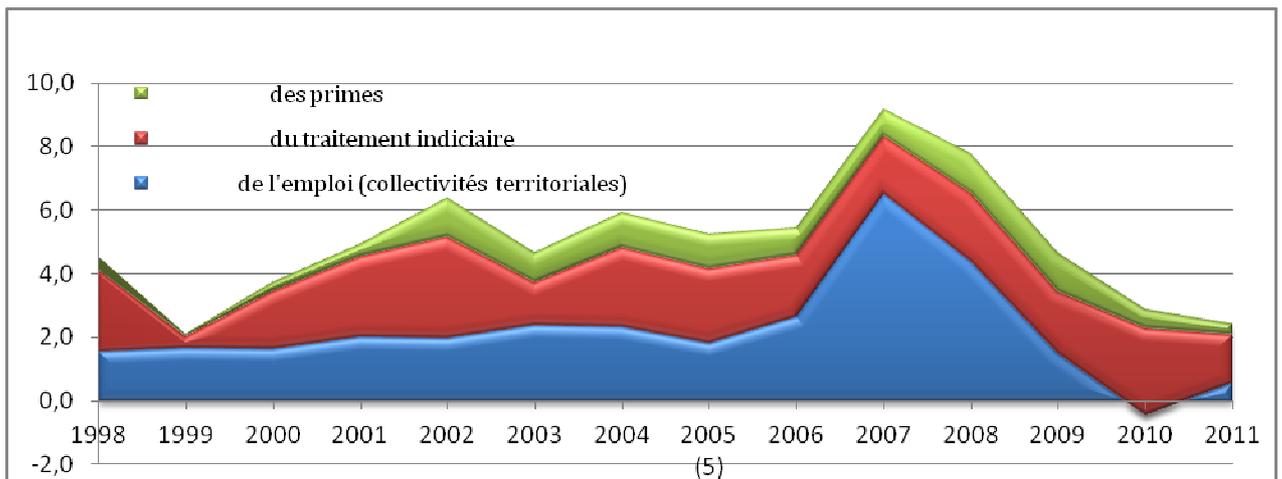
## Annexe IV

**Graphique 2 : Contributions (en %) à l'évolution de l'emploi dans la FPT**



Source : DGAFP.

**Graphique 3 : Contribution (en %) à l'évolution de la masse salariale des collectivités locales (transferts de personnel inclus)**

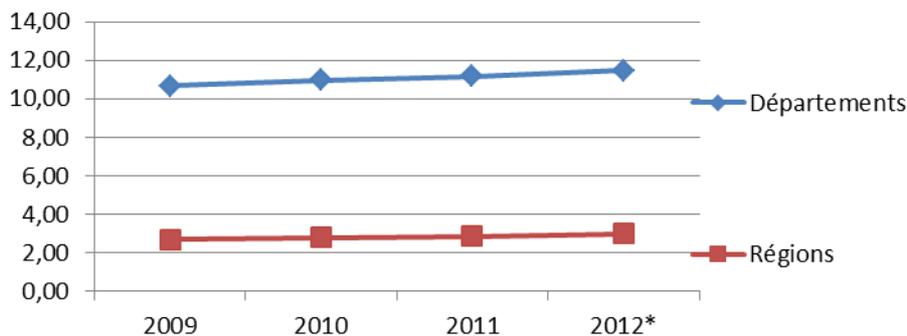


Source : DGAFP.

### 1.1.1. Depuis la fin des transferts de compétences, les régions et les départements ont stabilisé leurs effectifs et limité la progression de leur masse salariale

La décentralisation s'est accompagnée du transfert de 135 000 agents de l'Etat entre 2004 et 2010<sup>6</sup> et a induit de nombreux recrutements supplémentaires, notamment des postes de cadres (l'Etat ayant très majoritairement transféré des agents de catégorie C). Elle a permis la continuation, voire l'amélioration de nombreux services à l'usager tout en prenant en compte la situation des agents, leur taux d'encadrement, leur protection médicale, leurs conditions de travail et souvent l'amélioration de leur régime indemnitaire. Après une période de forte progression, on constate une relative stabilisation de la croissance des dépenses depuis 2009, les dépenses progressant respectivement en moyenne de 2 % pour les départements et de 3 % pour les régions.

**Graphique 3 : Evolution des dépenses de personnel des départements et des régions en milliards d'euros (2009-12)**



*Source : DGCL ; Chiffre 2012 : estimation sur la base des budgets primitifs*

Ce pilotage plus serré de leur masse salariale s'explique en partie par une stabilisation de leurs effectifs (+1 % pour les départements entre 2011 et 2012 et +2 % pour les régions<sup>7</sup>).

### 1.1.2. Le bloc communal présente un rythme de progression élevé, les transferts de compétences et de personnel à l'intercommunalité ne s'étant pas accompagnés d'une baisse concomitante des dépenses communales de personnel

Sous l'effet du développement sans précédent de l'intercommunalité ces vingt dernière années, les effectifs des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont passés de 59 000 agents en 2001 à 191 000 agents en 2012<sup>8</sup>. Dans le même temps, les effectifs communaux n'ont pas décliné et les dépenses de personnel ont poursuivi leur progression, comme le montre le graphique ci-dessous.

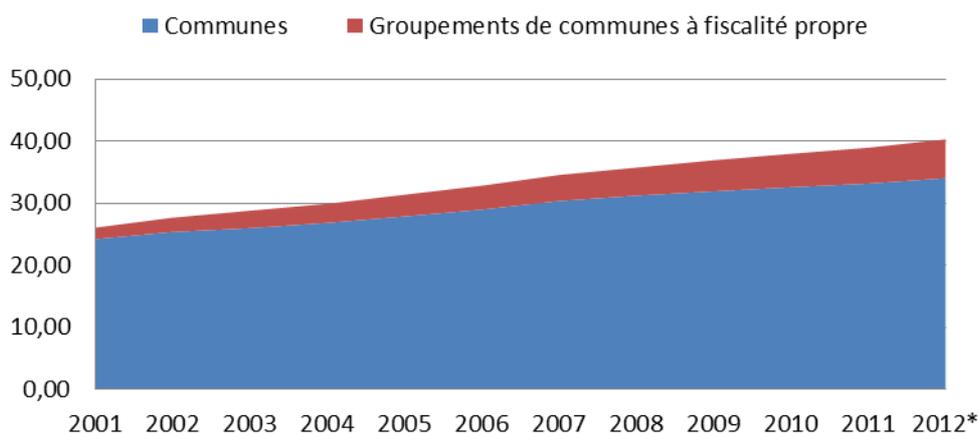
<sup>6</sup> Source DGCL.

<sup>7</sup> Source DGCL.

<sup>8</sup> Source INSEE, Colter (avant 2009) et SIASP.

## Annexe IV

**Graphique 4 : Evolution des dépenses de personnel du bloc communal (en Md€)**



Source : DGFIP, DGCL, \*2012 : données évaluées à partir des budgets primitifs.

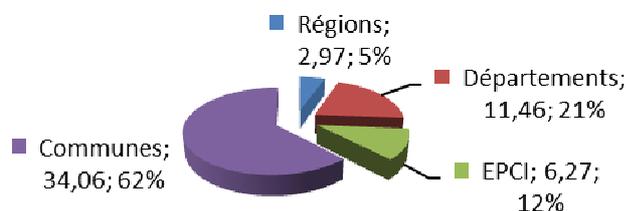
Cette situation s'explique essentiellement par :

- ◆ la création de services intercommunaux supports notamment dans les territoires où les communes dépendaient principalement de l'expertise de l'Etat (pour mémoire 41 % des collectivités territoriales ont moins de 5 agents<sup>9</sup>) ;
- ◆ l'augmentation du niveau de service public rendu dans les territoires, l'intercommunalité permettant de financer des nouveaux services à la population ;
- ◆ la définition de l'intérêt communautaire qui concerne rarement des compétences entières, ce qui génère mécaniquement des embauches de personnels au sein de l'intercommunalité.

### 1.2. Des niveaux de dépenses, d'effectifs et de maîtrise très hétérogènes d'une collectivité territoriale à l'autre

Les dépenses de personnel des collectivités territoriales se répartissent de la manière suivante :

**Graphique 5 : Répartition des dépenses de personnel<sup>10</sup>**



Source : DGCL.

Elles représentent 54 % des dépenses de fonctionnement d'une commune<sup>11</sup> contre en moyenne 20 % pour un département, 17 % pour une région et 35 % pour un EPCI à fiscalité propre (chiffres 2012).

<sup>9</sup> Source INSEE.

<sup>10</sup> Source : traitement mission sur la base de chiffres de la DGFIP.

## Annexe IV

Au sein d'une même catégorie, il existe des différences importantes de dépenses par habitant qui rendent difficile toute généralisation. Ainsi les dépenses de personnel par habitant de la région Pays-de-la-Loire s'élèvent à 34 € contre 184 € pour la Corse<sup>12</sup>. De même, comme le souligne le rapport de la Cour des Comptes, en 2012, les dépenses de personnel (hors Paris) des départements varient de 117 €/habitant à près du triple soit 325 €/habitant. Ces écarts sont encore plus prononcés sur le bloc communal où la dépense par habitant est de 184 €/habitant en moyenne dans les communes de moins de 500 habitants contre 779 €/habitant en moyenne dans les communes de 50 à 100 000 habitants en 2012<sup>13</sup>. Cette situation s'explique en partie par l'absence fréquente de régime indemnitaire pour les agents employés dans les petites communes qui ont dès lors des rémunérations extrêmement basses.

Corollaire du montant de dépenses par habitant très différent, le niveau de maîtrise de la dépense de personnel varie d'un territoire à l'autre, reflétant des arbitrages financiers différents d'une collectivité à l'autre. Ainsi quatre conseils généraux (Alpes-Maritimes, Côtes-d'Armor, Drôme, Hauts-de-Seine) sont parvenus à réduire leurs dépenses de personnel, alors que 15 départements l'augmentaient de plus de 15 % sur la même période<sup>14</sup>. En outre, les choix de gestion ont un impact fort sur les effectifs de la collectivité, en particulier dans les communes et EPCI, selon que les services à la population comme l'eau, l'assainissement, les ordures ménagères sont gérés en régie ou bien délégués, voire privatisés.

## 2. État des lieux juridique : qui est responsable de la dépense ?

Afin de répondre à cette interrogation, il convient de distinguer trois catégories de dépenses.

### 2.1. Les dépenses obligatoires pour les collectivités territoriales

Outre les transferts de personnels dans le cadre de la décentralisation, de nombreuses dépenses s'imposent aux collectivités locales en matière de ressources humaines. Elles sont souvent le fruit de négociations statutaires et salariales menées au niveau national entre le gouvernement et les centrales syndicales (représentées le plus souvent par des élus syndicaux de la fonction publique de l'Etat) et concernent l'ensemble de la fonction publique.

---

<sup>11</sup> Calcul mission sur la base de données DGCL DGFIP.

<sup>12</sup> Cour des Comptes, 2013, *Les finances locales*.

<sup>13</sup> Cour des Comptes, 2013, *Les finances locales*.

<sup>14</sup> Cour des Comptes, 2013, *Les finances locales*.

## Annexe IV

Parmi elles, on peut citer :

- ◆ **les mesures législatives** qui ne relèvent ni du transfert de compétence, ni de la création ou de l'extension de compétences, et n'ouvrent donc pas droit à compensation<sup>15</sup>. A titre d'illustration, la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012<sup>16</sup> a engendré de nombreux coûts supplémentaires pour les collectivités territoriales. Elle a conduit, par exemple, les mairies à intégrer de nombreux animateurs non titulaires qui ne travaillaient pas auparavant sur l'ensemble de l'année. Elle s'est également traduite, lors de la titularisation des agents éligibles au dispositif prévu par la loi, par des règles de reclassement avantageuses en termes de rémunération, impactant la masse salariale ;
- ◆ **les mesures réglementaires générales** telles que la revalorisation du point d'indice ou même celle du SMIC (le relèvement du SMIC entraînant un ajustement des grilles indiciaires des agents de catégorie C en début de carrière), la hausse des cotisations CNRACL, la très forte progression de la cotisation retraite des fonctionnaires de l'Etat détachés, beaucoup plus nombreux à la suite de la décentralisation, ou encore la garantie individuelle du pouvoir d'achat... ;
- ◆ **les mesures réglementaires catégorielles** inhérentes tant aux revalorisations des montants de base des primes applicables à la fonction publique territoriale<sup>17</sup>, qu'aux refontes des échelles indiciaires des cadres d'emploi dans le cadre du nouvel espace statutaire. A titre d'illustration lorsque l'Etat revalorise les grilles indiciaires de la catégorie C, c'est principalement la fonction publique territoriale qui est impactée : elle emploie 75 % de catégorie C dans ses effectifs, soit 56 %<sup>18</sup> de l'ensemble des catégories C de la fonction publique (contre 20 % pour l'Etat).

### 2.2. Les dépenses induites par la continuité du service public et par l'activité normative de l'Etat

Certaines des dépenses dites optionnelles sont nécessaires et ne relèvent pas pleinement du libre choix de la collectivité. C'est notamment le cas pour certains services publics (exemple de l'aide sociale à l'enfance) où la réglementation impose dans les foyers la présence d'un nombre minimal de travailleurs sociaux (*idem* pour les structures de petite enfance ou les piscines). Les remplacements constituent donc parfois des dépenses nécessaires pour assurer la continuité du service public et peuvent engager la collectivité en cas de défaillance.

De même, les choix nationaux de politiques publiques ont des effets sur les effectifs locaux, sans que les collectivités territoriales ne soient associées à la prise de décision. La modification des rythmes scolaires a ainsi conduit de nombreuses communes à recruter davantage d'animateurs.

---

<sup>15</sup> Cf. article L. 1614-1 du CGCT et suivants : les aménagements ou approfondissements de compétences ne font pas l'objet d'une compensation financière même s'ils induisent des charges nouvelles.

<sup>16</sup> Loi relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

<sup>17</sup> En effet, en vertu du principe de parité entre les régimes indemnitaires de la FPE et de la FPT, les fonctionnaires territoriaux perçoivent les mêmes primes que les fonctionnaires d'Etat appartenant à un corps équivalent, la libre administration s'applique sur le coefficient de modulation du montant de base de la prime dans la limite du montant plafond de la FPE.

<sup>18</sup> Calcul mission sur la base des chiffres de la DGAFP.

### 2.3. Les dépenses de personnel dépendant des choix des collectivités territoriales

Dans le cadre la libre administration, les collectivités disposent de marges de gestion qui peuvent être importantes et faire varier les postes de dépenses suivants :

- ◆ **les effectifs :**
  - permanents dont le niveau dépend :
    - des choix en matière d'investissement et de politiques publiques (par exemple l'ouverture d'une piscine induit le recrutement de plusieurs maîtres-nageurs ainsi que de personnel administratif) ;
    - du degré d'externalisation de certaines compétences (exemple des services techniques réalisés en régie ou externalisés) ;
    - du niveau de centralisation ou de déconcentration de certaines fonctions supports ;
    - du turn-over et de la pyramide des âges : une collectivité ayant une mobilité extérieure limitée et peu de départs à la retraite dispose de marges de manœuvre limitées pour ajuster ses effectifs ;
  - non permanents (décision ou non de remplacer les agents malades, recours à des vacataires...) ;
- ◆ **le régime indemnitaire<sup>19</sup>** : les collectivités territoriales peuvent moduler le coefficient des primes dans la limite des montants maximaux autorisés pour les corps équivalents dans la fonction publique d'Etat. Il leur appartient en outre de rémunérer ou d'imposer la récupération des heures supplémentaires ;
- ◆ **la gestion de la carrière** de ses agents, les collectivités déterminent ainsi :
  - la durée d'avancement d'échelon ;
  - les ratios d'avancement de grade promus / promouvables au sein d'un cadre d'emploi et le nombre effectif de promus ;
  - les promotions internes, c'est-à-dire les changements de cadres d'emplois dans la limite des quotas fixés par la réglementation<sup>20</sup> ;
- ◆ **le budget formation**, hors cotisation obligatoire au CNFPT ;
- ◆ **les avantages sociaux ou action sociale.**

### 2.4. La difficile appréciation des marges de manœuvre réelles des collectivités

Au total, pour apprécier les marges réelles de pilotage des dépenses d'une collectivité, il est nécessaire :

- ◆ de chiffrer l'impact des décisions exogènes qui pèsent sur son budget du personnel. Entre 2009 et 2013, ce sont ainsi 229 textes réglementaires évalués à près de 2,5 milliards d'euros qui ont concerné les collectivités territoriales. Sur la base des évaluations de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), la Cour des Comptes a estimé à plus de 40 % la part moyenne de l'augmentation des dépenses de personnel des collectivités locales inhérentes à des décisions de l'Etat (sachant que cette évaluation est réalisée sur la base des seules mesures réglementaires) ;

---

<sup>19</sup> L'article 88 alinéa 1 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 dispose en effet que « l'assemblée délibérante de chaque collectivité locale ...fixe par ailleurs les régimes indemnitaires dans les limites de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat ».

<sup>20</sup> Ils varient selon les cadres d'emploi mais dépendent du nombre de recrutement dans la collectivité et des réussites à concours.

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

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

#### 3.1. Au niveau national

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

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

**Proposition n° 1 : Sur la base d'un diagnostic partagé Etat-Collectivités territoriales<sup>21</sup>, définir dans le cadre du « dialogue national des territoires », des engagements communs en matière de maîtrise des dépenses de personnel.**

##### 3.1.2. Clarifier la gouvernance normative

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

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

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

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

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

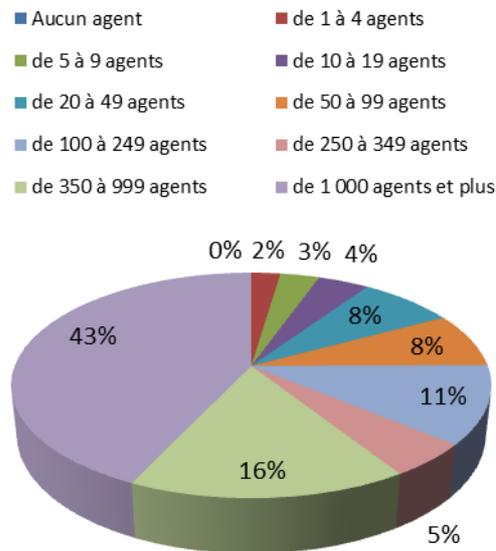
---

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

## Annexe IV

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

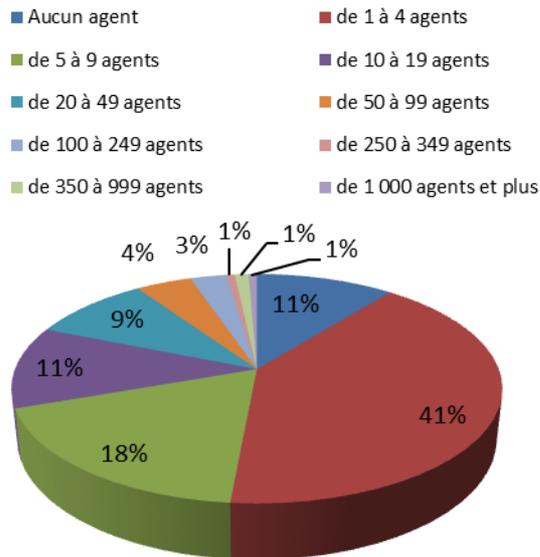
**Graphique 6 : Répartition des effectifs totaux en fonction du nombre d'agents de la collectivité**



*Source : mission sur la base de données INSEE SIASP*

## Annexe IV

**Graphique 7 : Répartition des collectivités en fonction de leurs effectifs**



*Source : mission sur la base de données INSEE SIASP.*

### **Proposition n° 2 : Prévoir :**

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

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

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

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

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

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

### 3.1.4. Adopter des mesures facilitant les économies au niveau local

#### 3.1.4.1. Le respect du temps de travail

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

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

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

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

Il convient toutefois de souligner que :

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

#### 3.1.4.2. La question des avancements d'échelon

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

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

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

### **3.1.4.3. L'intercommunalité**

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

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

Les centres de gestion :

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

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

### **3.1.4.4. La mutualisation inter-collectivité**

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

## Annexe IV

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

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

### 3.1.4.5. La transparence financière

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

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

## 3.2. Au niveau local

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

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

## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

- ◆ **Proposition n° 1 :** Sur la base d'un diagnostic partagé Etat-Collectivités territoriales, définir dans le cadre du « dialogue national des territoires », des engagements communs en matière de maîtrise des dépenses de personnel.
- ◆ **Proposition n° 2 :** Prévoir :
  - la saisine de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) ou de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), en amont des concertations institutionnelles.
  - une obligation de consultation du collège employeur préalable au lancement de la négociation ; traduire cette consultation dans une logique de « mandat » au négociateur donné par les employeurs territoriaux ; modifier le collège des employeurs du CSFPT afin d'assurer une représentation tenant mieux compte des effectifs des collectivités.
- ◆ **Proposition n° 3 :** Consolider les données relatives aux ressources humaines au sein d'un observatoire partagé qui centraliserait des données émanant tant de la DGAFP et de la DGCL que du CNFPT et des centres de gestion et des collectivités elles-mêmes.
- ◆ **Proposition n° 4 :** Capitaliser au sein du CNFPT les bonnes pratiques en lien avec l'observatoire et les diffuser sur le site [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr).
- ◆ **Proposition n° 5 :** Instituer par voie législative l'obligation pour toutes les collectivités de délibérer, dans les six mois suivant le renouvellement de l'assemblée délibérante, sur l'organisation de leurs services et le temps de travail de leurs agents.
- ◆ **Proposition n° 6 :** Modifier l'article 78 pour instaurer un pourcentage maximal d'avancement à la durée minimale par collectivité territoriale ou centre de gestion.
- ◆ **Proposition n° 7 :** Permettre le pilotage stratégique des ressources humaines au niveau intercommunal en rendant possible la définition d'un plan de formation intercommunal, et l'organisation d'instances paritaires intercommunales.
- ◆ **Proposition n° 8 :** Réunir dans chaque département au sein du centre de gestion une commission d'emploi, permettant d'échanger et de proposer des solutions individualisées aux agents reclassés.
- ◆ **Proposition n° 9 :** Introduire dans le DOB une annexe obligatoire sur les engagements pluriannuels en matière de structure et d'évolution des dépenses de personnel et des effectifs.

## **ANNEXE V**

### **Les politiques d'aides aux entreprises de l'Etat et des collectivités locales**

# SOMMAIRE

<b>1. L'ETAT DECONCENTRE ET TOUS LES NIVEAUX DE COLLECTIVITES TERRITORIALES BENEFICIENT D'UNE GRANDE LIBERTE D'ACTION DANS LE DOMAINE DU SOUTIEN ECONOMIQUE.....</b>	<b>2</b>
1.1. Les collectivités territoriales se sont vu reconnaître une compétence en matière de développement économique, aux côtés des services de l'Etat et des chambres de commerce et de l'industrie.....	2
1.1.1. <i>Depuis l'acte I de la décentralisation, l'aide au développement économique est une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Dans un premier temps, la répartition des compétences entre régions et collectivités infrarégionales s'est faite en fonction du caractère direct ou non de l'aide.....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>La loi de 2004, en supprimant la distinction entre aides directes et indirectes, a accru les possibilités d'interventions économiques des différentes collectivités.....</i>	<i>3</i>
1.1.4. <i>Les collectivités territoriales créent ou font appel à de nombreux organismes pour mettre en œuvre leur action économique.....</i>	<i>5</i>
1.1.5. <i>Le soutien local au développement économique relève également de la compétence des services déconcentrés de l'Etat.....</i>	<i>7</i>
1.2. Malgré une reconnaissance du rôle de chef de file de la région en matière économique, la coordination des acteurs du développement économique local reste insuffisante.....	8
1.2.1. <i>Afin de réduire les risques de redondances dans les interventions économiques des collectivités, la région s'est vue reconnaître un rôle de chef de file.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>La loi du 13 août 2004 n'a pas pourvu la région de moyens lui permettant de contraindre les différents acteurs à se coordonner dans leurs actions économiques.....</i>	<i>9</i>
<b>2. BIEN QUE TOUS LES NIVEAUX DE COLLECTIVITES FINANCENT LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE, LA PRATIQUE LES A CONDUITES A SE SPECIALISER DANS DES TYPES D'INTERVENTIONS DIFFERENCIES.....</b>	<b>11</b>
2.1. L'absence de répartition claire de la compétence économique se reflète dans l'éclatement du financement des politiques de développement économique entre tous les niveaux d'acteurs publics.....	11
2.1.1. <i>Le financement des politiques de développement économique est éclaté entre différents acteurs publics.....</i>	<i>11</i>
2.1.2. <i>L'éclatement du financement de l'action économique entre les différents acteurs publics tend à montrer que la reconnaissance d'un rôle de chef de file à la région ne s'est pas traduite par un renforcement du rôle de la région.....</i>	<i>13</i>
2.1.3. <i>La baisse du budget des départements affecté à l'action économique est davantage liée à la situation financière spécifique de cette collectivité qu'à une volonté de clarification des compétences.....</i>	<i>13</i>
2.1.4. <i>Le développement économique fait l'objet de co-financements nombreux entre administrations publiques locales.....</i>	<i>14</i>

2.2.	Au sein de politiques de développement économique, la pratique a conduit le bloc communal à se spécialiser dans les aides immobilières, les départements dans le soutien aux TPE et la région dans le soutien au développement des entreprises, à la R&D et l'export, en dehors de tout cadre juridique contraignant....	15
2.2.1.	<i>Le bloc communal a développé une spécialisation en matière d'aménagement et d'immobilier d'entreprises.....</i>	15
2.2.2.	<i>Les départements se sont spécialisés dans le soutien aux très petites entreprises (TPE) des territoires ruraux.....</i>	15
2.2.3.	<i>La région s'est spécialisée dans le soutien au développement des entreprises, à la R&amp;D et à l'export.....</i>	16
<b>3.</b>	<b>LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN LOCAL AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE MOBILISENT PRES DE 16 000 ETP, ET FONT L'OBJET D'EVALUATIONS PAR LES COLLECTIVITES.....</b>	<b>17</b>
3.1.	Environ 16 000 ETP sont mobilisés localement pour le soutien à l'économie.....	17
3.1.1.	<i>Les collectivités locales mobilisent 13 000 ETP pour le développement économique.....</i>	17
3.1.2.	<i>Les agences locales de développement économique regroupent environ 1 430 ETP.....</i>	17
3.1.3.	<i>Au sein des services déconcentrés de l'Etat, environ 3 000 ETP interviennent dans le champ de l'action économique.....</i>	18
3.2.	Les évaluations menées par les collectivités locales ne permettent pas d'appréhender l'impact économique des dispositifs d'aide au le développement des territoires.....	18
3.2.1.	<i>La plupart des collectivités territoriales ont mis en place des dispositifs d'évaluation des dispositifs de soutien au développement économique.....</i>	18
3.2.2.	<i>Les évaluations menées par les collectivités ne permettent pas d'appréhender l'impact économique d'un dispositif sur le développement d'un territoire, mais d'améliorer l'efficience et la cohérence des dispositifs existants.....</i>	18
<b>4.</b>	<b>PRECONISATIONS.....</b>	<b>19</b>
4.1.	Clarifier le partage de la compétence économique entre collectivités locales.....	19
4.2.	Clarifier le partage des rôles entre Etat déconcentré et collectivités territoriales en matière de développement économique.....	19
4.3.	Simplifier le paysage administratif local dans le domaine des aides économiques...	20
	<b>SYNTHESE DES PROPOSITIONS.....</b>	<b>22</b>

## Annexe V

La présente annexe concerne le domaine des aides économiques, dans lequel tous les niveaux de collectivités, l'Etat au niveau central et déconcentré, et divers opérateurs interagissent. Elle a pour objet :

- ◆ de diagnostiquer le partage des rôles entre acteurs ;
- ◆ d'identifier les superpositions, redondances ou inefficacités de processus de décision / financement ;
- ◆ de proposer des pistes de clarification du partage des compétences, susceptibles :
  - d'améliorer la compréhension de ces politiques par le citoyen ;
  - de permettre des économies pour les collectivités et/ou les services de l'Etat concernés.

Cette annexe concentre son analyse sur les dispositifs d'aide des collectivités territoriales destinés à favoriser la création et l'extension d'activités à caractère économique. Entrent dans ce périmètre les aides directes (subventions, prêts bonifiés) et les aides indirectes (garanties, aides à l'immobilier), à l'exclusion des mesures fiscales (dispositifs d'exonération).

## **1. L'Etat déconcentré et tous les niveaux de collectivités territoriales bénéficient d'une grande liberté d'action dans le domaine du soutien économique**

### **1.1. Les collectivités territoriales se sont vu reconnaître une compétence en matière de développement économique, aux côtés des services de l'Etat et des chambres de commerce et de l'industrie**

Le présent rapport n'aborde pas la question des aides européennes. Toutefois, il faut souligner que le récent transfert de la gestion des aides européennes de l'Etat à la région vient renforcer le poids de cette collectivité dans le domaine des aides économiques.

#### **1.1.1. Depuis l'acte I de la décentralisation, l'aide au développement économique est une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales**

Contrairement au principe posé par la loi du 7 janvier 1983, l'aide au développement économique est une compétence partagée entre l'Etat et tous les niveaux de collectivités.

L'article 3 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat fixait un principe de transfert de compétences entières à une collectivité : « *la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions* ».

Dans certains domaines d'action publique, le législateur a ainsi attribué une compétence pleine et entière à un niveau de collectivités. C'est par exemple le cas de la politique d'action sociale : l'article 49 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dispose que « *le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale* ». De même, l'article 8 de cette même loi prévoit que « *la région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle* ».

*A contrario*, l'aide au développement économique a été conçue dès l'origine comme une compétence partagée entre l'Etat et les différentes collectivités locales. La loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions rappelait dans son article 5 que l'Etat a « *la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi* ». Sous réserve de cet article, cette même loi précise que « *les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les régions peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises* ».

#### **1.1.2. Dans un premier temps, la répartition des compétences entre régions et collectivités infrarégionales s'est faite en fonction du caractère direct ou non de l'aide**

L'acte I de la décentralisation introduit la notion de primauté de la région en matière d'aides directes et une grande liberté de toutes les collectivités pour les aides indirectes.

La loi du 2 mars 1982 précisait que les collectivités infrarégionales ne pouvaient intervenir dans le domaine des aides directes qu'en complément d'une action régionale, et ne pouvaient donc décider seules d'un nouveau dispositif de soutien. Les aides directes comprennent, dans le cadre de la loi du 7 janvier 1982, les primes régionales à la création d'entreprises, les primes régionales à l'emploi, les bonifications d'intérêts ou prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations privées à l'émission.

Par ailleurs, la montée en charge de l'intercommunalité s'est traduite par l'attribution aux intercommunalités d'une compétence obligatoire en matière d'actions de développement économique (loi du 27 février 1996).

**Tableau 1 : Répartition des compétences en matière d'interventions économiques avant 2002**

Interventions économiques	Région	Département/EPCI/Commune
Subventions (aide directe)	Primes régionales à la création d'entreprises, primes régionales à l'emploi	En complément à la région, sous plafond
Garanties (aide indirecte)	Oui (les régions depuis la loi 86-972 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales ; les communes et départements depuis 1982)	
Prêts bonifiés	Bonifications d'intérêts ou prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations privées à l'émission	En complément à la région sous plafond
Aides à l'immobilier (aides indirectes)	Encadrées par plafonds et zonages	
Toutes autres aides indirectes	Oui	

*Source : Rapport Demaël, Jurgensen, Queyranne – Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité, juin 2013.*

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité élargit les possibilités d'intervention des collectivités infrarégionales. Les départements, les communes et leurs groupements peuvent désormais participer au financement des aides directes, dans le cadre d'une convention passée avec la région. Cette loi renforce le rôle d'animation de l'économie régionale confié aux conseils régionaux.

Les aides indirectes pouvaient être attribuées par tous les niveaux de collectivités locales, ce qui a ouvert un spectre d'outils très divers aux départements, aux communes et à leurs groupements. L'aide indirecte recouvre toute les formes d'aides, autres que les aides directes définies de façon limitative, consistant :

- ◆ à mettre à la disposition des entreprises des biens immeubles ;
- ◆ ou à améliorer leur environnement économique et à faciliter l'implantation ou la création d'activités.

La forme des aides indirectes était libre, à l'exception toutefois des aides à l'immobilier d'entreprise, des garanties d'emprunt et des prises de participation.

### **1.1.3. La loi de 2004, en supprimant la distinction entre aides directes et indirectes, a accru les possibilités d'interventions économiques des différentes collectivités**

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a ouvert la possibilité à chaque collectivité de mener sa propre politique de développement économique :

- ◆ la distinction entre aides directes et indirectes disparaît au profit d'une énumération des aides, ce qui ouvre l'éventail des possibilités d'intervention des collectivités dans ce domaine ;

## Annexe V

- ◆ si la définition des régimes d'aides échappe aux collectivités infrarégionales, elles ont désormais la possibilité de distribuer tous les types d'aides prévus. La loi du 13 août 2004 précise qu'il revient au conseil régional de définir le régime et de décider de l'octroi des aides aux entreprises, ces aides devant avoir pour finalité la création ou l'extension d'activités économiques. Le Conseil régional prévoit, par l'adoption de règlements d'interventions, les différents types d'aides, mais l'opportunité de la distribution de ces aides est de la compétence de chaque collectivité ;
- ◆ sous réserve d'un accord de la région, les collectivités infrarégionales peuvent créer une aide ou un régime d'aide, et le mettre en œuvre, sans intervention de la région. Les collectivités se voient ainsi ouvrir la possibilité de mener leur propre politique de développement économique ;
- ◆ sous réserve d'un accord avec l'Etat, les collectivités infrarégionales peuvent compléter les aides ou régimes d'aides existants, en s'affranchissant du cadre régional.

**Tableau 2 : Répartition des compétences en matière d'interventions économiques depuis 2004**

Interventions économiques	Région	Département	EPCI	Commune
Subventions	Subventions et prestations de services	En complément de la région si convention avec la région ou accord de la région En direct si accord de l'Etat après échec avec la région		
Garanties	Garantie d'emprunt ou cautionnement possible sous condition de respect de ratio par rapport aux recettes de fonctionnement réelles notamment Participation, sous conditions, au capital d'un établissement de crédit ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des personnes morales de droit privé			
Prêts bonifiés	Bonifications d'intérêt, de prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à un taux plus favorable que le taux moyen des obligations	En complément de la région si convention avec la région ou accord de la région En direct si accord de l'Etat		
Prêts	La région peut attribuer des prêts	En complément de la région si convention avec la région ou accord de la région En direct si accord de l'Etat après échec avec la région.		
Fonds propres : entrée au capital d'entreprises commerciales	Interdite, sauf autorisation par décret en Conseil d'Etat, et sauf SEM			
Ingénierie financière	Participation au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement interrégionales ou régionales Souscription de parts dans un fond commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ou la participation, par le versement de dotations, à la constitution d'un fond d'investissement auprès d'une société de capital-investissement à vocation régionale ou interrégionale	-		
Aides à l'immobilier d'entreprise	Subventions, rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés Subvention affectée à l'achat ou à la location d'un bien immobilier (bâtiment ou terrain)			

*Source : Rapport Demaël, Jurgensen, Queyranne – Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité, juin 2013.*

#### **1.1.4. Les collectivités territoriales créent ou font appel à de nombreux organismes pour mettre en œuvre leur action économique**

Certaines collectivités font appel aux services des chambres consulaires, pour la mise en œuvre d'une partie de leur politique de développement économique. En raison de leur proximité avec les entreprises, notamment dans le cadre des centres de formalités des entreprises, les chambres consulaires sont perçues par les collectivités locales comme des interlocuteurs naturels. D'après les données communiquées par CCI France au Sénat en 2013<sup>1</sup>, une collectivité locale sur quatre a conventionné avec une CCI.

<sup>1</sup> Rapport d'information du Sénat du 20 février 2013, « Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape ? », Jean-Luc Fichet et Stéphane Mazars.

Les CCI sont également compétentes pour contribuer « *au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires* »<sup>2</sup>, sans que l'exercice de cette compétence ne soit lié à une obligation de coordination avec les collectivités locales. L'article 710-1 du code du commerce fixe les missions des CCI, dont au moins trois peuvent sembler redondantes avec celles des régions et des agences de développement économique, à savoir :

- ◆ les missions d'appui, d'accompagnement, de mise en relation et de conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises ;
- ◆ la mission d'appui et de conseil pour le développement de la concurrence ;
- ◆ la mission d'appui et de conseil pour le développement international des entreprises.

Par ailleurs, de nombreuses collectivités ont choisi de créer des agences de développement économique. Dans son rapport de 2007 sur les aides des collectivités territoriales au développement économique, la Cour des comptes notait que ces agences avaient été dotées de « *multiples attributions, non hiérarchisées et pour la plupart imprécises dans leur contenu* ».

Le CNER (fédération des agences de développement et des comités d'expansion économique) recense 110 agences, dont 25 agences régionales, 53 agences départementales, 32 agences locales. Elles embauchent une douzaine de salariés chacune en moyenne.

Une grande majorité de ces agences ont pris la forme juridique d'associations de type loi de 1901. D'autres sont des sociétés d'économie mixte, des groupements d'intérêt public, des établissements publics industriels et commerciaux, etc. Leur gouvernance associe élus, entreprises, réseaux consulaires, partenaires sociaux et partenaires du développement économique, de façon plus générale.

Ces agences exercent deux grandes catégories de missions :

- ◆ conduite d'actions destinées à favoriser l'attractivité et la compétitivité des territoires, ce qui passe par :
  - du conseil aux collectivités territoriales ;
  - des campagnes de promotion du territoire ;
  - la structuration d'une offre territoriale (aménagement de zones d'activité, immobilier d'entreprise, incubateurs et pépinières, répertoire du foncier libre, aides financières, ...)
- ◆ l'accompagnement des entreprises :
  - pour favoriser leur création (aide au financement des porteurs de projets, mise en place et animation de plateformes d'initiatives locales) ;
  - pour favoriser leur développement (aide au financement accompagnement des entreprises en difficulté, aide à l'internationalisation, accompagnement vers l'innovation).

L'action des agences de développement économique, au moins pour la partie accompagnement des entreprises, est donc très proche de celle menée par les chambres consulaires.

La plupart des régions ont créé, à côté des agences de développement économique, des agences de l'innovation. La région Basse-Normandie est une des rares régions à avoir fait le choix de fusionner son agence de développement économique et son agence pour l'innovation au sein d'une structure unique, la mission régionale pour l'innovation et l'action de développement économique (MIRIADE).

---

<sup>2</sup> Article 710-1 du code du commerce.

En faisant appel à des structures relais, les collectivités, déjà nombreuses à intervenir dans ce champ de politique publique, ont ainsi contribué à rendre plus opaque les dispositifs d'aide au développement économique. En définitive, la Cour des comptes estimait, dans son rapport de 2007 consacré aux aides des collectivités territoriales au développement économique, que le nombre d'intervenant directs au sein d'une même région était en moyenne supérieur à 60, voire à 100. Le rapport de Demaël, Jurgensen, Queyranne de juin 2013 retient une moyenne de 75 acteurs du développement économique par région. Cette estimation ne prend en compte que les agences des collectivités territoriales, les chambres consulaires, les structures partenariales (pôles de compétitivité et groupements d'intérêt économique) et divers réseaux (France initiative, réseau entreprendre, réseau de développement économique). Ce chiffre est donc une estimation basse, puisqu'il ne prend pas en compte les services déconcentrés de l'Etat (Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, Caisse des dépôts, Oséo, Banque publique d'investissement, etc...).

**Tableau 3 : Nombre d'acteurs locaux du développement économique par région étudiée**

Région	Nombre d'acteurs locaux du développement économique
Alsace	36
Aquitaine	94
Champagne-Ardenne	39
Languedoc-Roussillon	82
Lorraine	58
Nord-Pas-de-Calais	93
Picardie	86
Provence-Alpes-Côte d'Azur	78
Rhône-Alpes	134
Ile-de-France	88
<b>Moyenne par région du panel</b>	<b>75,3</b>

*Source : Rapport Demaël, Jurgensen, Queyranne – Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité, juin 2013.*

### 1.1.5. Le soutien local au développement économique relève également de la compétence des services déconcentrés de l'Etat

Au niveau local, l'Etat est également impliqué dans les politiques de développement économique, *via* les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et des représentations locales d'agences ou d'établissements publics nationaux (Caisse des dépôts, Oséo, BPI...).

Les DIRECCTE ont été créées par le décret n°2009-1377 du 10 novembre 2009 dans le cadre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE). Ce volet de la RéATE avait pour objectifs de<sup>3</sup> :

- ◆ permettre une intervention globale et cohérente de l'Etat, en termes d'appui au développement économique ;
- ◆ créer des synergies entre les diverses compétences (emploi, suivi des entreprises, concurrence, ...) ;
- ◆ créer en région un interlocuteur économique et social unique de l'Etat, bien identifié, pour les entreprises, leurs salariés et plus généralement les acteurs socio-économiques.

<sup>3</sup> Voir rapport IGF, IGAS, CGIET sur l'évaluation de la mise en place des DIRECCTE – Février 2012.

Les DIRECCTE peuvent notamment mener des actions à destination des entreprises, qu'elles soient en difficulté ou qu'elles cherchent à se développer. Elles sont chargées « *des actions de développement des entreprises et de l'emploi, notamment dans les domaines de l'innovation et de la compétitivité des entreprises, en France et à l'étranger, du marché du travail, de la formation professionnelle continue, de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, des professions libérales, des services et du tourisme, ainsi que de celles, définies par le ministre chargé de l'économie, dans les domaines de l'intelligence économique et, pour ce qui la concerne, de la sécurité économique* ». L'article 2 du décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009 relatif à leur organisation et à leurs missions précise également qu'elles mettent en œuvre les « *actions de développement des entreprises, celles relatives aux relations commerciales entre entreprises, ainsi que les actions en matière de travail, d'emploi et de formation professionnelle* ».

Les DIRECCTE regroupaient 10 640 ETP en 2011<sup>4</sup>, réparties comme suit :

- ◆ 3 304 ETP dans le pôle « emploi, entreprises et économie », soit 31 % de l'effectif total ;
- ◆ 4 642 ETP dans le pôle « travail », soit 44 % de l'effectif total ;
- ◆ 664 ETP dans le pôle « concurrence, consommation, répression des fraudes et métrologie », soit 6 % de l'effectif total ;
- ◆ 2 030 ETP dans les fonctions support, soit 19 % de l'effectif total.

Au sein du pôle « emploi, entreprises et économie », les DIRECCTE sont en charge des opérations suivantes :

- ◆ soutien à la création d'entreprises (35 ETP en 2011) ;
- ◆ modernisation des entreprises (484 ETP en 2011) ;
- ◆ compétitivité et développement des entreprises (281 ETP en 2011) ;
- ◆ développement territorial (136 ETP en 2011) ;
- ◆ commerce extérieur (88 ETP en 2011) ;
- ◆ intelligence économique (22 ETP en 2011).

Les DIRECCTE sont chargées de l'instruction de certaines demandes d'aides, notamment pour les actions collectives sectorielles ou thématiques. Il s'agit d'un dispositif d'aide à un projet porté par plusieurs entreprises, sur un territoire. L'aide est attribuée au porteur de projet qui assure l'ingénierie et le portage de l'action collective. Le cumul des aides publiques est plafonné à 50 % de l'assiette des dépenses éligibles.

## **1.2. Malgré une reconnaissance du rôle de chef de file de la région en matière économique, la coordination des acteurs du développement économique local reste insuffisante**

### **1.2.1. Afin de réduire les risques de redondances dans les interventions économiques des collectivités, la région s'est vue reconnaître un rôle de chef de file**

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a fait de la collectivité régionale le « chef de file » en matière d'action économique.

La notion de chef de file ne permet à la région que d'organiser, et non de déterminer, les modalités d'action dans le domaine du développement économique sur un territoire.

---

<sup>4</sup> Idem.

La notion de chef de file est définie au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution selon lequel « *lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* ». Ainsi, une collectivité désignée chef de file, soit par la loi, soit par les autres collectivités territoriales d'un même périmètre géographique, exerce la mission d'une autorité coordinatrice de la compétence, qui vise à organiser les modalités de l'action commune de celle-ci, dans le sens d'une meilleure complémentarité de l'action de chaque niveau local et d'une application adaptée aux spécificités du territoire.

La portée de la notion de chef de file a cependant été limitée par le Conseil constitutionnel<sup>5</sup> qui a jugé que l'article 72 de la Constitution habilitait la loi à désigner une collectivité territoriale pour organiser, et non pour déterminer, les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités territoriales.

Conformément à ces principes, la loi du 13 août 2004 a introduit un article L. 1511-1 au Code général des collectivités territoriales qui dispose que « *la région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'Etat* ».

### **1.2.2. La loi du 13 août 2004 n'a pas pourvu la région de moyens lui permettant de contraindre les différents acteurs à se coordonner dans leurs actions économiques**

Le principal instrument de coordination des actions économiques sur un territoire est le schéma régional de développement économique. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 août 2004 prévoyait que l'Etat confie, à titre expérimental, l'élaboration du schéma régional de développement économique (SRDE) à la région. Ce schéma, adopté par la région après concertation avec les départements, les communes et leurs groupements, ainsi qu'avec les chambres consulaires, devait permettre de :

- ◆ coordonner les actions de développement économique sur le territoire régional ;
- ◆ définir les orientations stratégiques de la région en matière économique ;
- ◆ promouvoir un développement économique équilibré de la région ;
- ◆ développer « l'attractivité du territoire » régional ;
- ◆ prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région.

D'après la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), l'ensemble des régions avait adopté un SRDE en 2008<sup>6</sup>. Le SRDE a pu être l'occasion de spécialiser l'intervention des différentes collectivités en fonction des aides accordées. Ainsi, dans le Nord-Pas-de-Calais, plusieurs instances de pilotage ont accompagné l'adoption du SRDE : des instances de décision, des instances de contraction et de suivi des politiques ainsi que des instances techniques. Le SRDE a été décliné en 22 plans locaux de développement économique (PLDE), prévoyant un suivi des filières, une aide à la création d'entreprises, des dispositifs favorisant la mobilité des demandeurs d'emploi...<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008 sur la loi relative aux contrats de partenariat.

<sup>6</sup> Sauf en Corse, où le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) remplit déjà cet objectif.

<sup>7</sup> Rapport d'information du Sénat du 20 février 2013, « Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape ? », Jean-Luc Fichet et Stéphane Mazars.

Toutefois, le SRDE étant non contraignant et expérimental, il n'a pas permis d'éviter d'éventuelles redondances dans les interventions menées par les différents niveaux de collectivités territoriales et les services de l'Etat sur un territoire. La superposition de régimes d'aides locaux est particulièrement manifeste pour les aides locales à la création d'entreprises. L'approche par domaine d'intervention de la base ISM indique que plus d'un quart des dispositifs en nombre (28 %) sont conçus pour venir en soutien de la création, de la reprise et de la transmission des entreprises. Elle permet également de relever que ces dispositifs sont proposés par tous les niveaux de collectivités : 32 % des dispositifs sont proposés par le bloc communal (communes et EPCI), 29 % par les départements et 39 % par les régions.

Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport de 2007<sup>8</sup>, « *il n'est pas certain que l'adoption du schéma régional de développement économique (SRDE) [...] soit suffisante à asseoir le rôle de la région, dès lors qu'elle ne lui donne pas pour autant un rôle d'orientation et de clarification des diverses politiques et stratégies locales de développement économique* ». Si ce schéma a pu constituer une réelle avancée dans certains territoires, l'outil reste donc perfectible, notamment au niveau de l'affirmation d'une stratégie économique et de l'association des autres acteurs dans sa déclinaison opérationnelle.

Les DIRECCTE<sup>9</sup> soulignent le manque de coordination entre les régions et les autres collectivités dans le domaine des aides économiques, malgré la mise en place des SRDE. A de rares exceptions près, le suivi et l'actualisation des documents d'orientation ne sont pas organisés. Les conventions prévues par la loi entre la région et les collectivités infrarégionales ne sont pratiquement pas mentionnées par les DIRECCTE interrogées comme un outil de régulation. Au niveau opérationnel, le niveau de coordination entre collectivités est jugé comme globalement faible et aléatoire.

Certaines régions elles-mêmes soulignent qu'elles ne jouent un véritable rôle de coordination que lorsqu'elles mettent en place des documents d'orientation plus pointus que le SRDE dans les domaines de l'innovation ou de l'appui à l'international.

Le SRDE n'a pas véritablement permis de rapprocher la région et les DIRECCTE dans la conduite des politiques de développement économique. La loi du 13 août 2004 prévoyait qu'en cas d'adoption d'un SRDE, la région soit compétente, par délégation, pour attribuer les aides de l'Etat à destination des entreprises. D'après la DGCIS, une telle convention n'a été signée que dans neuf régions. La circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets de région et de département du 25 mars 2005 limitait cette compétence à certaines catégories d'aides individuelles et de faible montant. Les DIRECCTE ont conservé la compétence des actions collectives.

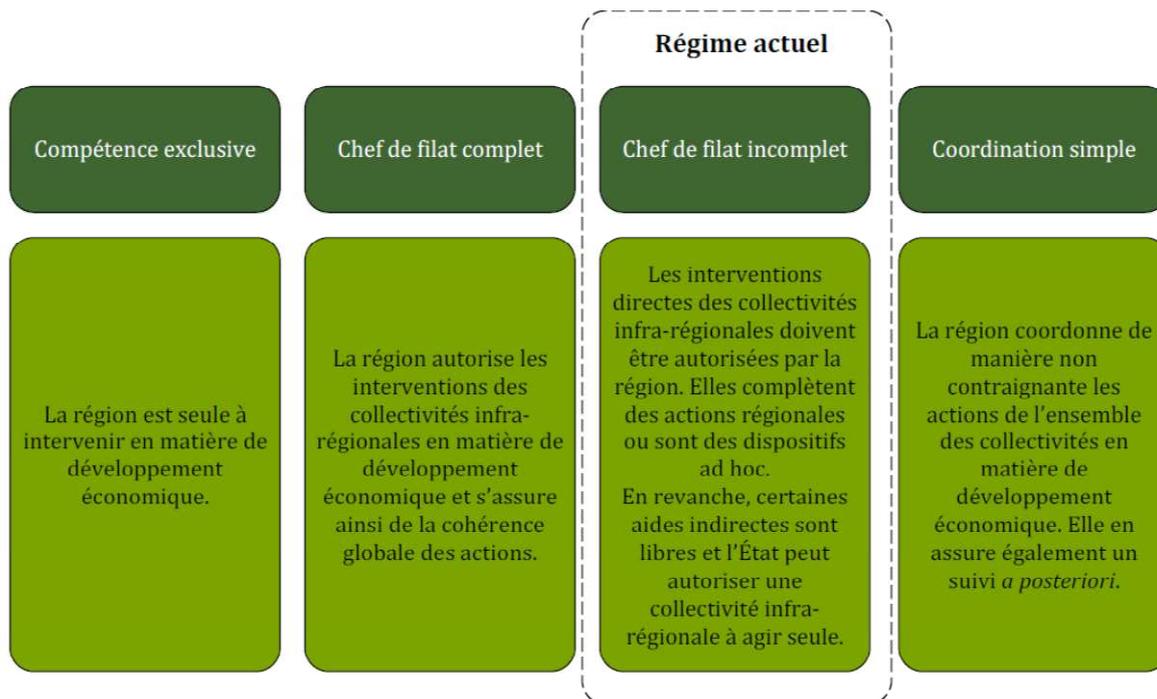
En définitive, l'ambition initiale d'attribuer à la collectivité régionale le rôle de chef de file en matière de développement économique ne s'est traduite que très imparfaitement dans la réalité. La région ne dispose pas d'une compétence exclusive en matière de développement économique, mais son rôle est différent d'une simple coordination.

---

<sup>8</sup> « Les aides des collectivités territoriales aux développement économique, Cour des comptes, 2007.

<sup>9</sup> Sur la base des réponses des DIRECCTE au questionnaire envoyé par la mission Demaël, Jurgensen, Queyranne de juin 2013.

Graphique 1 : Région et chef de filât : options potentielles et régime actuel



*Source* : Rapport Demaël, Jurgensen, Queyranne – Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité, juin 2013.

## 2. Bien que tous les niveaux de collectivités financent les politiques de développement économique, la pratique les a conduites à se spécialiser dans des types d'interventions différenciés

### 2.1. L'absence de répartition claire de la compétence économique se reflète dans l'éclatement du financement des politiques de développement économique entre tous les niveaux d'acteurs publics

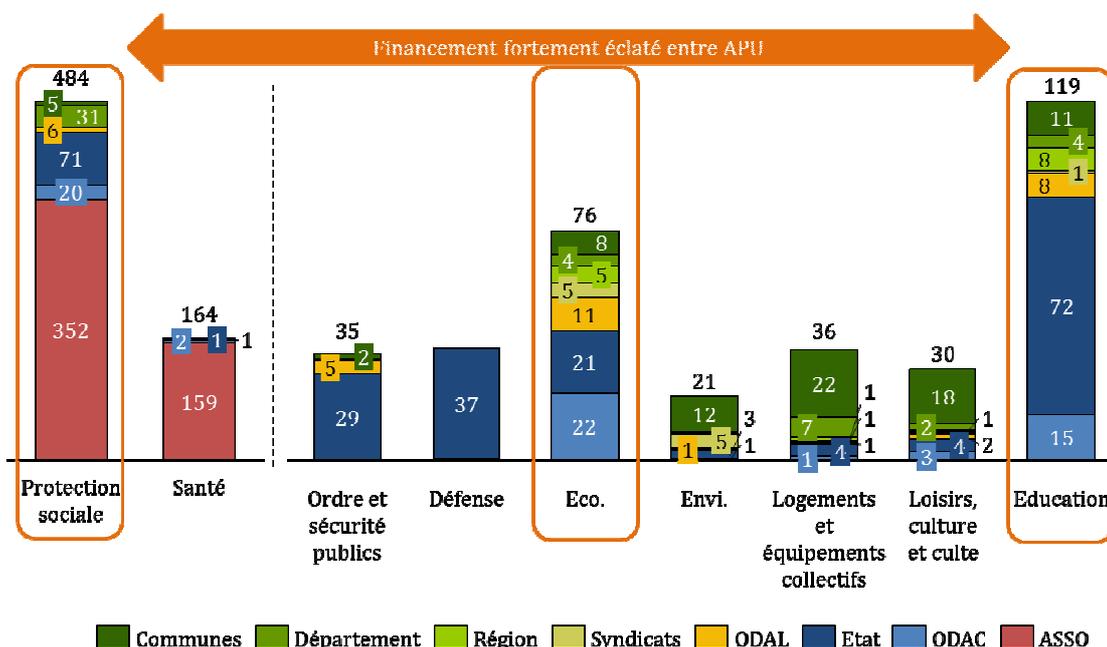
#### 2.1.1. Le financement des politiques de développement économique est éclaté entre différents acteurs publics

Le domaine du développement économique est un des secteurs qui connaît la plus grande diversité de financeurs, avec l'éducation et la protection sociale.

Les dépenses des administrations publiques, présentées ci-dessous, sont ventilées suivant une nomenclature internationale, définie dans le système de comptes nationaux de 1993 appelé COFOG (*Classification of the Fonctions of Government*). Cette classification répartit les dépenses des administrations publiques en dix catégories selon leur finalité : services publics généraux ; défense ; ordre et sécurité publics ; affaires économiques ; protection de l'environnement ; logement et équipements collectifs ; santé ; loisirs, culture et culte ; enseignement ; protection sociale. Le champ des administrations publiques et le montant des dépenses sont ceux de la comptabilité nationale.

Cette présentation comptable diffère de celle utilisée par le rapport Demaël, Jurgensen, Queyranne. Le périmètre financier étudié dans ce rapport correspond au croisement des comptes de dépenses réelles<sup>10</sup> des nomenclatures comptables par nature et des nomenclatures par fonction des collectivités. Les données utilisées dans ce rapport sont donc celles de la comptabilité générale des collectivités. Le passage des données en comptabilité générale à des données en comptabilité nationale est effectué par la DGFIP, qui utilise pour ce faire une à une « table de passage ».

**Graphique 2 : Partage du financement des principales politiques publiques par sous-secteurs d'administration publique (en Md€ ; 2011)**



Source : DGFIP, données 2011.

Sur les 76 Md€ de dépenses dans le domaine de l'action économique, 33 Md€ proviennent des collectivités locales, de syndicats locaux<sup>11</sup> et des organismes divers d'administration locale (ODAL)<sup>12</sup>, soit 44 % du total. L'Etat et les organismes divers d'administration centrale (ODAC)<sup>13</sup> représentent 31,8 Md€ (soit 56 % du financement).

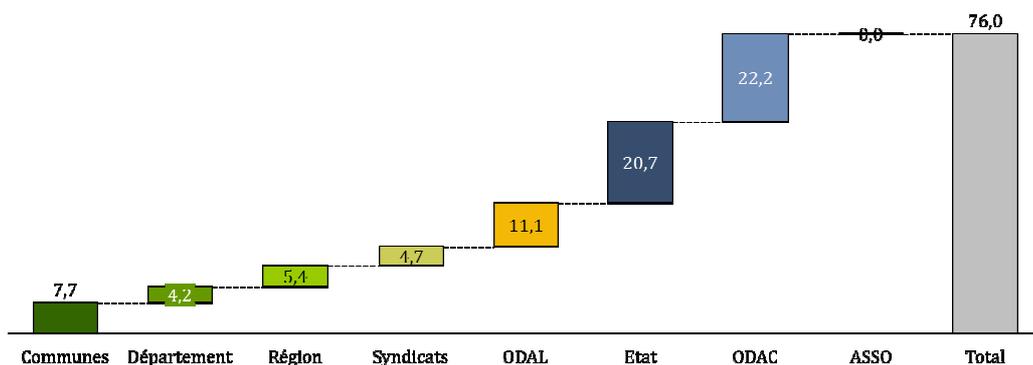
<sup>10</sup> Les dépenses dites « d'ordre », c'est-à-dire ne donnant lieu à aucun décaissement, ne sont pas intégrées.

<sup>11</sup> SIVOM (syndicat intercommunal à vocations multiples) et SIVU (syndicat intercommunal à vocation unique). Les SIVOM peuvent disposer de compétences très diverses : collecte et traitement des ordures ménagères, création et entretien de voirie, équipements sportifs, action sociale, etc. Les premiers SIVU ont été des syndicats de distribution d'électricité.

<sup>12</sup> Il s'agit essentiellement des chambres consulaires. En effet, les ODAL regroupent principalement :

- des établissements publics locaux : centres communaux d'action sociale (CCAS), caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours (SDIS),...
- les établissements publics locaux d'enseignement : collèges, lycées d'enseignement général et professionnel ;
- les associations récréatives et culturelles financées majoritairement par les collectivités territoriales ;

**Graphique 3 : Décomposition de la dépense dans le secteur des affaires économiques par sous-secteurs d'administration publique (en Md€ ; 2011)**



Source : DGFIP, données 2011.

### 2.1.2. L'éclatement du financement de l'action économique entre les différents acteurs publics tend à montrer que la reconnaissance d'un rôle de chef de file à la région ne s'est pas traduite par un renforcement du rôle de la région

**En volume, le soutien financier des communes au développement économique est plus important que celui apporté par les régions :**

- ◆ 7,7 Md€ pour les communes en 2011 ;
- ◆ 5,4 Md€ pour les régions en 2011 ;
- ◆ 4,2 Md€ pour les départements en 2011 ;
- ◆ 4,7 Md€ pour les syndicats en 2011 ;
- ◆ 11,1 Md€ pour les ODAL en 2011.

Si l'on rapporte ces montants aux budgets du bloc communal, des départements et des régions en 2011, on constate que **l'action économique représente 20 % de la dépense des régions**, contre 6 % pour le département et le bloc communal.

### 2.1.3. La baisse du budget des départements affecté à l'action économique est davantage liée à la situation financière spécifique de cette collectivité qu'à une volonté de clarification des compétences

Le rapport Demaël, Jurgensen, Queyranne de juin 2013<sup>14</sup>, estime que les dépenses d'intervention économique des départements ont baissé de 14 % entre 2008 et 2011. Sur cette même période, les dépenses d'intervention économique des régions ont progressé de 18 % et celles du bloc communal de près de 7 %.

La baisse des dépenses en matière d'intervention économique des départements était particulièrement marquée en 2010 (-8,7 % par rapport à 2009). La hausse des dépenses sociales des départements, et notamment celle du RSA, a eu pour effet de réduire le budget allouable par les départements au développement économique, comme l'ont souligné de nombreux interlocuteurs de la mission.

- les chambres consulaires (commerce et industrie, agriculture et métiers).

<sup>13</sup> Les ODAC regroupent des organismes auxquels l'État a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national. Contrôlés et financés majoritairement par l'État, ces organismes ont une activité principalement non marchande.

<sup>14</sup> Rapport Demaël, Jurgensen, Queyranne – Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité, juin 2013.

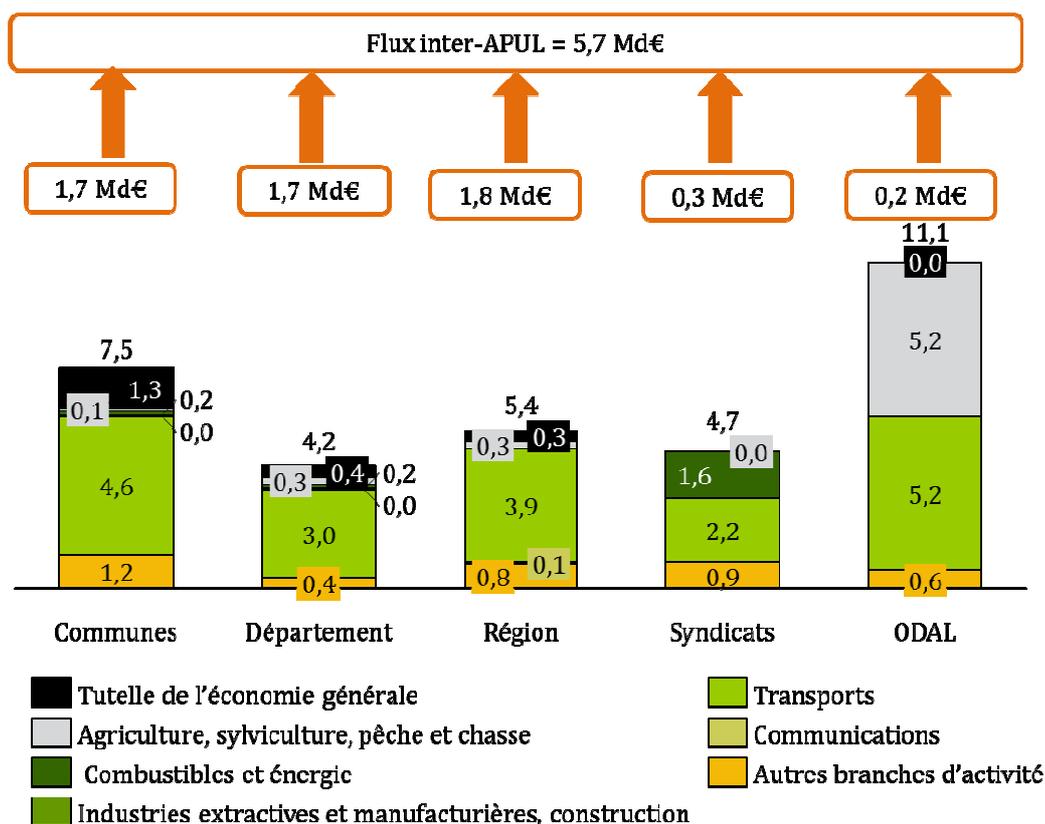
Certains conseils généraux ont néanmoins réussi à accroître le montant des aides économiques accordées en 2012. C'est notamment le cas des conseils généraux de la région Rhône-Alpes, qui ont versé 17,5 M€ d'aides en 2012, soit une augmentation de 26 % par rapport à 2011<sup>15</sup>.

#### 2.1.4. Le développement économique fait l'objet de co-financements nombreux entre administrations publiques locales

Les données communiquées par la DGFIP font apparaître les flux entre administrations publiques locales, associées au financement d'une politique publique donnée. Il s'agit de subventions, versées par une collectivité à une autre collectivité, à un syndicat ou à un ODAL pour la conduite d'une politique publique déterminée. Dans le cas des affaires économiques, les flux entre administrations publiques locales sont estimés à 5,7 Md€ en 2011. Les trois niveaux de collectivités versent à peu près le même montant de subventions aux autres administrations publiques locales, soit environ 1,7 Md€ chacune en 2011.

Ces flux entre administrations publiques locales sont le reflet de la complexité du partage des compétences dans le domaine du développement économique.

**Graphique 4 : Décomposition de dépenses du secteur « affaires économiques » entre administrations publiques locales ( Md€ ; 2011)**



Source : DGFIP, données 2011.

<sup>15</sup> « Bilan annuel régional des aides et régimes d'aides individuelles aux entreprises », conseil régional Rhône-Alpes, juin 2013.

## **2.2. Au sein de politiques de développement économique, la pratique a conduit le bloc communal à se spécialiser dans les aides immobilières, les départements dans le soutien aux TPE et la région dans le soutien au développement des entreprises, à la R&D et l'export, en dehors de tout cadre juridique contraignant**

### **2.2.1. Le bloc communal a développé une spécialisation en matière d'aménagement et d'immobilier d'entreprises**

Le rapport Demaël, Jurgensen, Queyranne de juin 2013 a montré que la majeure partie des aides au développement économique des communes et EPCI ne vise pas un secteur économique particulier, mais consiste plutôt en des interventions économiques dites « transversales ». Ces interventions transversales représentent 56 % des interventions des communes et plus de 86 % des interventions des EPCI.

Ces interventions économiques transversales des communes et EPCI recouvrent des aides à l'immobilier et à l'aménagement. Ainsi, la communauté urbaine de Lille Métropole a adopté un plan métropolitain de développement économique en 2009, pour une durée de 5 ans, qui concerne l'immobilier, le foncier, l'accompagnement des entreprises, l'innovation et le numérique. Ce plan métropolitain de développement économique est établi en cohérence avec le SRDE de la région Nord-Pas-de-Calais.

Les EPCI peuvent aussi définir des « secteurs clés » métropolitains, dans lesquels l'intercommunalité peut proposer des aides. A titre d'exemple, la communauté urbaine de Strasbourg a identifié en 2009 quatre secteurs clés :

- ◆ les technologies médicales et thérapies nouvelles ;
- ◆ les mobilités innovantes et multimodales ;
- ◆ le tertiaire supérieur international ;
- ◆ les activités créatives.

### **2.2.2. Les départements se sont spécialisés dans le soutien aux très petites entreprises (TPE) des territoires ruraux**

Les départements ruraux ont concentré leurs aides sur le soutien aux TPE et à l'aménagement des territoires ruraux, afin de renforcer l'attractivité de leurs territoires. D'après le rapport Demaël, Jurgensen, Queyranne de juin 2013, 75 % des dispositifs d'aide au développement du tourisme, 70 % des aides au commerce et à l'artisanat et 88 % des dispositifs bénéficiant à des territoires ruraux sont proposés par des conseils généraux<sup>16</sup>.

A titre d'exemple, les conseils généraux de la région Rhône-Alpes sont les principaux financeurs des aides à la filière agroalimentaire. Ces aides ont représenté un montant de 4,9 M€ en 2012, dont 2,7 M€ financées par les conseils généraux (56 % des aides). Néanmoins, le conseil régional de Rhône-Alpes participe de plus en plus à la politique d'aide à la filière agroalimentaire : alors qu'il ne versait que 40 % des aides en 2011, il verse 44 % des aides en 2012.

---

<sup>16</sup> Données issues de la base de recensement des aides aux entreprises établie par l'Institut supérieur des métiers (ISM).

### **2.2.3. La région s'est spécialisée dans le soutien au développement des entreprises, à la R&D et à l'export**

Le soutien au développement économique des conseils régionaux passe par des aides à la croissance des entreprises. D'après le rapport Demaël, Jurgensen, Queyranne de juin 2013, 70 % des dispositifs d'aide aux phases d'amorçage recensées dans la base ISM<sup>17</sup> sont proposées par des conseils régionaux. De même, 86 % des dispositifs d'intervention en fonds propres sont portés par les régions.

Les aides des conseils régionaux sont également orientées vers le soutien à la R&D. Les données de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) indiquent que 27,5 % des dépenses des régions en matière d'action économique se concentrent dans le soutien à la R&D. L'analyse des données de la base ISM révèle que 70 % des dispositifs visant des entreprises innovantes sont initiés par la région. Ces interventions en faveur de la R&D sont renforcées par la mobilisation, par les régions, de fonds européens.

Les conseils régionaux soutiennent également le développement à l'international des entreprises présentes sur leur territoire. 163 des 207 dispositifs de soutien à l'export figurant dans la base ISM sont mis en œuvre par des conseils régionaux.

A titre d'exemple, le conseil régional de Rhône-Alpes est le principal financeur des projets de R&D, d'innovation et de développement international sur son territoire ; le conseil régional a versé 6,7 M€ d'aides à ce type de projets en 2012, contre 500 000 € pour les 8 conseils généraux de la région. 93 % des aides locales à des projets de R&D, d'innovation et de développement international ont donc été versées par le conseil régional en Rhône-Alpes. Le poids grandissant du conseil régional dans ce domaine se confirme, puisqu'il versait en 2011 92 % des aides dans ce domaine<sup>18</sup>.

De même, le conseil général de la Creuse concentre sa politique d'aide aux entreprises sur le soutien aux exploitations agricoles (500 000 €, sur un montant total d'aides versées d'1,5 M€ en 2012). Viennent ensuite les subventions aux organismes professionnels pour leur fonctionnement (400 000 €), l'aménagement de zones d'activités (300 000 €) et les aides au commerce et à l'artisanat (300 00 €)<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Base de recensement des aides aux entreprises établie par l'Institut supérieur des métiers (ISM).

<sup>18</sup> « Bilan annuel régional des aides et régimes d'aides individuelles aux entreprises », Conseil régional Rhône-Alpes, juin 2013.

<sup>19</sup> Données communiquées par le conseil général de la Creuse à la mission.

### 3. Les dispositifs de soutien local au développement économique mobilisent près de 16 000 ETP, et font l'objet d'évaluations par les collectivités

#### 3.1. Environ 16 000 ETP sont mobilisés localement pour le soutien à l'économie

##### 3.1.1. Les collectivités locales mobilisent 13 000 ETP pour le développement économique

Les deux tiers des effectifs des collectivités territoriales dédiés au développement économique sont des agents des communes ou de leurs groupements. Moins de 15 % de ces ETP sont des agents des régions, alors même que cette collectivité s'est vue reconnaître un rôle de « chef de file » du développement économique sur les territoires en 2004.

L'importance du nombre d'ETP du bloc communal dédié au développement économique peut s'expliquer par le mode d'intervention retenu par ces collectivités. En effet, l'action des communes et des intercommunalités en matière de développement économique passe souvent par la réalisation directe de projets, et plus rarement par le versement de subventions.

A l'inverse, les départements interviennent essentiellement par le versement de subventions, ce qui peut expliquer que les charges de personnel dédié à l'action économique soient faibles dans ces collectivités. Par ailleurs, départements et régions externalisent une partie du personnel dédié à l'action économique dans les agences locales.

**Tableau 4 : Estimation du nombre d'ETP affectés au développement économique par strate de collectivité (données 2011)**

	Communes	Groupements	Départements	Régions	Total
Dépenses de personnel (en M€)	187,6	131,0	105,2	87,5	511,3
Part dans les dépenses d'intervention économique (en %)	19,1	7,7	6,6	4,0	7,9
Coût moyen chargé d'un ETP (estimation en €)	32 890	36 096	53 142	48 163	38 942
Nombre d'ETP (estimation)	5 704	3 630	1 980	1 816	13 129

*Source : Rapport Demaël, Jurgensen, Queyranne – Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité, juin 2013.*

##### 3.1.2. Les agences locales de développement économique regroupent environ 1 430 ETP

Les agences de développement économique sont des démembrements des collectivités régionales, départementales et infrarégionales. Le CNER<sup>20</sup> en dénombre 110 en 2013, avec un budget moyen de 1,6 M€, et environ 13 ETP par agence (soit 1 430 ETP en tout).

La mission Demaël, Jurgensen, Queyranne évalue les coûts salariaux à 52 M€ pour ces agences (72 M€ pour le coût complet - salaires, gestion et fonctionnement).

<sup>20</sup> Fédération nationale des agences de développement économique et comités d'expansion.

### **3.1.3. Au sein des services déconcentrés de l'Etat, environ 3 000 ETP interviennent dans le champ de l'action économique**

Au niveau local, l'action économique et sociale de l'Etat est menée par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Les DIRECCTE regroupent environ 10 000 ETP<sup>21</sup>, dont 3 300 ETP dans le champ « emploi, entreprises, économie », soit pratiquement autant que la totalité des effectifs des intercommunalités dédiées au développement économique.

Si l'on estime qu'un tiers des 2 000 ETP des fonctions supports est consacré à la gestion des ressources du pôle « emploi, entreprises, économie », le nombre d'ETP des DIRECCTE mobilisé pour l'action économique représente environ 3 700 ETP, soit un peu plus que les effectifs consacrés par les départements et les régions à l'action économique.

## **3.2. Les évaluations menées par les collectivités locales ne permettent pas d'appréhender l'impact économique des dispositifs d'aide au le développement des territoires**

### **3.2.1. La plupart des collectivités territoriales ont mis en place des dispositifs d'évaluation des dispositifs de soutien au développement économique**

Bien que l'évaluation des dispositifs d'aide au développement économique ne soit pas obligatoire, à l'exception notable des dispositifs financés par fonds européens, la quasi-totalité des régions, départements et grandes villes ont mis en place des procédures d'évaluation. A titre d'exemple, la région Rhône-Alpes déclare procéder à l'évaluation des politiques menées dans le cadre du SRDE, par dispositif ou politique (artisanat par exemple). Dans la région Centre, l'évaluation de certains outils est réalisée par l'agence régionale développement économique, CENTRECO, avec l'aide de cabinets externes. La région Limousin évalue également ses dispositifs. Elle a ainsi procédé à l'évaluation du « projet global agriculture », à une étude sur la promotion des produits alimentaires, une évaluation des pépinières d'entreprise en 2012 et 2013.

### **3.2.2. Les évaluations menées par les collectivités ne permettent pas d'appréhender l'impact économique d'un dispositif sur le développement d'un territoire, mais d'améliorer l'efficacité et la cohérence des dispositifs existants**

Le contenu des évaluations menées par les collectivités est très variable d'une collectivité à l'autre. Certaines suivent le nombre d'emplois ou de créations d'entreprises liés à l'octroi d'une aide. Une grande partie des collectivités complète cette approche par des évaluations qualitatives ouvertes aux parties prenantes. En 2012, l'Auvergne a ainsi évalué les politiques de parcs d'activités, de filières et du tourisme ; la Basse-Normandie a évalué ses dispositifs en faveur de la création d'entreprises, de redynamisation des territoires et ceux de soutien en haut de bilan.

Les évaluations se limitent souvent à une mesure de l'efficacité et de la cohérence d'un dispositif. Les collectivités sont rarement en capacité d'analyser l'impact de leurs dispositifs d'aide sur le développement économique de leur territoire, du fait notamment des restrictions d'accès aux données économiques de l'Etat (données individuelles des entreprises, données statistiques ou fiscales).

---

<sup>21</sup> 10 640 ETP au 31 décembre 2010, d'après le rapport IGF, IGAS, CGIET sur l'évaluation de la mise en place des DIRECCTE - Février 2012.

Ces évaluations sont utilisées par les collectivités territoriales pour faire évoluer leurs dispositifs d'aide. Ainsi, en Basse-Normandie, une évaluation des dispositifs d'intervention économique et de formation a servi de base à l'élaboration d'un nouveau parcours du porteur de projet pour 2014. De même, en Haute-Normandie, l'évaluation des dispositifs d'aides individuelles directes aux entreprises réalisée en 2009-2010 a nourri la nouvelle stratégie régionale votée en 2011.

## 4. Préconisations

### 4.1. Clarifier le partage de la compétence économique entre collectivités locales

Afin de clarifier le partage de la compétence économique entre collectivités, cette dernière pourrait être attribuée exclusivement à la région, à l'exclusion des compétences de proximité que sont l'aménagement foncier et l'immobilier des entreprises, qui relèvent d'une approche plus transversale d'aménagement du territoire.

**Proposition n° 1 : Attribuer l'ensemble de la compétence économique aux régions à l'exception des compétences de proximité telles que l'aménagement foncier et l'immobilier des entreprises, compétences qui seraient dévolues aux EPCI ou aux départements selon les territoires.**

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

Les dispositions qui fondent l'intervention des départements et des communes seraient abrogées. La région aurait ensuite la possibilité de déléguer l'exercice de ces compétences aux autres collectivités, notamment aux communes et intercommunalités, en veillant à la cohérence de ces délégations avec le schéma régional. Au-delà de ces interventions sur délégation des collectivités infrarégionales, ces dernières pourraient également intervenir en tant que guichet, encadrant leur action, dans le cadre de conventions avec la région.

Afin d'accroître la cohérence d'ensemble, y compris par rapport au bloc communal, il serait souhaitable que le schéma régional de développement économique soit rendu prescriptif.

**Proposition n° 2 : Rendre prescriptif le SRDE.**

### 4.2. Clarifier le partage des rôles entre Etat déconcentré et collectivités territoriales en matière de développement économique

L'attribution d'une compétence complète et exclusive à la région en matière de développement économique implique également de repenser l'organisation de l'Etat déconcentré. Dans le cadre d'une gouvernance renouvelée Etat-collectivités territoriales, il est essentiel de reconnaître que sur un certain nombre de domaines de politiques publiques, la compétence résiduelle de l'Etat ne constitue un ni facteur d'équité, ni un facteur de pertinence.

Aujourd'hui, les DIRECCTE sont encore chargées de l'instruction de certaines demandes d'aides, notamment pour les actions collectives sectorielles ou thématiques. La loi du 13 août 2004 prévoyait qu'en cas d'adoption d'un SRDE, la région soit compétente, par délégation, pour attribuer les aides de l'Etat à destination des entreprises. Cette possibilité n'a été que très peu exploitée, la circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets de région et de département du 25 mars 2005 limitant cette compétence à certaines catégories d'aides individuelles et de faible montant. Comme vu plus haut, le SRDE n'a pas véritablement permis de rapprocher la région et les DIRECCTE dans la conduite des politiques de développement économique.

En matière d'aides économiques directes, un transfert des interventions de l'Etat déconcentré aux régions devrait permettre de rendre l'action économique plus cohérente et plus lisible pour les acteurs économiques. Il pourrait être envisagé de confier l'instruction des aides effectuées par les DIRECCTE aux conseils régionaux.

En revanche, un tel bloc de compétence suppose que les régions prennent en charge la totalité des thématiques relatives aux entreprises, y compris lorsque les entreprises sont en difficulté, même si cela doit se dérouler dans un cadre concerté avec l'Etat.

**Proposition n° 3 : Transférer l'instruction des aides effectuée par les DIRECCTE aux conseils régionaux.**

### 4.3. Simplifier le paysage administratif local dans le domaine des aides économiques

Les collectivités locales ont créé des agences de développement économique et de l'innovation. Le rapport Demaël, Jurgensen, Queyranne propose de rapprocher les différentes structures, et de les fusionner en des agences uniques au niveau régional. Le nombre d'agences au niveau départemental et intercommunal devrait se réduire en conséquence.

Ce rapport estimait qu'une dizaine de collectivités régionales pourrait être concernée par ce fusionnement d'agences, pour un budget estimé à 1 M€ et des gains estimés à 5 M€ maximum.

Au niveau départemental et intercommunal, la rationalisation de la carte des agences de développement économique devrait permettre de réduire de moitié le nombre d'implantations, soit au moins une quarantaine. Avec un budget moyen de 1,6 M€, l'économie attendue s'élèverait à un peu moins de 65 M€ (32 M€ par an en 2014 et 2015).

**Proposition n° 4 : Réduire le nombre d'agences des collectivités locales en les fusionnant au niveau régional, au sein d'agences uniques pour le développement économique et l'innovation.**

Une autre piste de simplification du paysage administratif en matière d'aide aux entreprises pourrait consister à rapprocher les services des CCI des services du conseil régional. En effet, une partie des services des CCI accompagne les entreprises dans leur recherche d'aides et dans le montage des dossiers de demandes d'aides.

Si les CCI ne délivrent pas directement d'aides, elles jouent en revanche au travers de leur réseau et de leurs 28 000 salariés un rôle important dans l'accompagnement des entreprises notamment en ce qui concerne les entreprises de taille intermédiaire et les PME.

Tout en préservant le mode de représentation des élus consulaires et leur autonomie par rapport aux élus locaux, un rapprochement des services pourrait être envisagé pour mettre les services de la CCI à disposition du conseil régional, pour l'accompagnement des entreprises. Cette évolution aurait plusieurs avantages :

- ◆ elle créerait une masse critique et une légitimité accrue au sein du conseil régional cohérente avec la volonté de doter ce dernier d'une compétence pleine en matière de développement économique ;
- ◆ elle accroîtrait les logiques de guichet unique pour les entreprises en favorisant un accompagnement de bout en bout depuis le conseil jusqu'à l'octroi de l'aide. Le rapprochement des agences de développement économique et des services des CCI s'en trouverait facilité ;
- ◆ elle préserverait l'autonomie de représentation des chefs d'entreprise puisque seuls les services seraient mis à disposition, tout en forçant à un dialogue permanent entre élus régionaux et milieux économiques.

Cette évolution serait au demeurant l'amplification d'un mouvement de rapprochement et de contractualisation qui existe déjà sur le terrain.

Certaines collectivités se sont en effet déjà engagées dans un mouvement de rapprochement de leurs services avec les CCI. Par exemple, les conseils régionaux des Pays-de-la-Loire et de Rhône-Alpes mettent en ligne sur leur site la base de recensement des aides créée par la CCI. En Lorraine et Rhône-Alpes les CCI et le conseil régional travaillent ensemble sur l'accompagnement des entreprises. En Alsace, la CCI régionale a intégré le personnel des agences.

**Proposition n° 5 : Mettre les services des CCI en charge de l'accompagnement des entreprises au service des conseils régionaux et de leurs agences, afin de proposer un service unique d'accompagnement sur le territoire.**

## SYNTHESE DES PROPOSITIONS

- ◆ **Proposition n° 1 :** Attribuer l'ensemble de la compétence économique aux régions à l'exception des compétences de proximité telles que l'aménagement foncier et l'immobilier des entreprises, compétences qui seraient dévolues aux EPCI ou aux départements selon les territoires.  
Compte tenu du renforcement de cette compétence, il faut s'interroger sur le découpage territorial des régions. La région doit disposer d'une taille critique, en termes de tissu économique, de structures financières, universitaires et d'innovation, afin que cette compétence s'exerce de manière pertinente, et contribue à résorber les déséquilibres.
- ◆ **Proposition n° 2 :** Rendre prescriptif le SRDE.
- ◆ **Proposition n° 3 :** Transférer l'instruction des aides effectuée par les DIRRECTE aux conseils régionaux.
- ◆ **Proposition n° 4 :** Réduire le nombre d'agences des collectivités locales en les fusionnant au niveau régional, au sein d'agences uniques pour le développement économique et l'innovation.
- ◆ **Proposition n° 5 :** Mettre les services des CCI en charge de l'accompagnement des entreprises au service des conseils régionaux et de leurs agences, afin de proposer un service unique d'accompagnement sur le territoire.

## **ANNEXE VI**

### **Transport**

# SOMMAIRE

<b>1. ÉTAT DES LIEUX JURIDIQUE : UNE ORGANISATION DES TRANSPORTS DIFFERENCIEE SELON LES TERRITOIRES, LES PUBLICS ET LES MODES DE TRANSPORT .....</b>	<b>1</b>
1.1. Les transports routiers : un partage de compétences fondé sur la domanialité .....	1
1.1.1. <i>L'Etat et les routes nationales .....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Le département et les routes départementales.....</i>	<i>1</i>
1.1.3. <i>Le bloc communal et la gestion de la voirie.....</i>	<i>1</i>
1.2. Les transports collectifs : une répartition selon les modes de transport, les publics et les territoires.....	2
1.2.1. <i>Des transports urbains relevant du bloc communal.....</i>	<i>2</i>
1.3. Les transports interurbains assurés par le département et la région.....	3
1.3.1. <i>Le département.....</i>	<i>3</i>
1.3.2. <i>La région.....</i>	<i>3</i>
1.4. Une coordination des acteurs récemment renforcée.....	4
1.4.1. <i>De nombreux syndicats pour faciliter l'inter-modalité.....</i>	<i>4</i>
1.4.2. <i>Un chef de filat de la région conforté par la loi MAPAM.....</i>	<i>5</i>
1.4.3. <i>Des schémas pour faciliter la coordination des acteurs.....</i>	<i>5</i>
1.5. Une vision aujourd'hui élargie de la mobilité.....	6
<b>2. ÉTAT DES LIEUX FINANCIER .....</b>	<b>7</b>
2.1. Les autorités organisatrices de transport urbain.....	7
2.2. Le département.....	7
2.2.1. <i>La voirie .....</i>	<i>7</i>
2.2.2. <i>Le transport interurbain départemental .....</i>	<i>8</i>
2.3. Le transport ferroviaire régional.....	9
<b>3. PRECONISATIONS.....</b>	<b>10</b>
3.1. Transférer la voirie nationale résiduelle aux collectivités territoriales.....	10
3.2. Transférer la compétence "transports interurbains" du département à la région.....	10
3.3. Refonder les relations des régions avec les opérateurs de transports .....	10
<b>SYNTHESE DES PROPOSITIONS .....</b>	<b>12</b>

## **1. État des lieux juridique : une organisation des transports différenciée selon les territoires, les publics et les modes de transport**

### **1.1. Les transports routiers: un partage de compétences fondé sur la domanialité**

#### **1.1.1. L'Etat et les routes nationales**

Jusqu'au début des années soixante-dix, l'essentiel des réseaux de transport étaient nationaux. Le réseau routier national comportait environ 80 000 km, dont 40 000 km de voies départementales intégrées au domaine public national en 1930 pour soulager les finances locales. Sur la base d'un schéma directeur établi par la Direction des routes en collaboration avec la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), la loi du 29 décembre 1971 a prescrit la décentralisation de 53 500 km.

En application de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, le réseau routier national a subi les évolutions suivantes : transfert aux départements de 16 947 km en 2006, de 340 km en 2007 et, depuis 2008, reclassement supplémentaire de 574 km dans la voirie départementale ou communale.

Aujourd'hui, le domaine public routier est composé des autoroutes et des routes nationales. Il reste aujourd'hui 9 500 km de routes nationales qui sont gérées par 11 directions interdépartementales des routes.

#### **1.1.2. Le département et les routes départementales**

Les voies qui font partie du domaine public routier départemental sont dénommées routes départementales. Les dépenses relatives à la construction, à l'aménagement et à l'entretien de ce réseau sont à la charge du département.

Pour gérer et entretenir ses routes, le département a bénéficié de transferts de la majeure partie des agents dédiés à l'exploitation des réseaux routiers des directions départementales de l'équipement.

#### **1.1.3. Le bloc communal et la gestion de la voirie**

Les voies qui font partie du domaine public routier communal sont dénommées voies communales. Elles peuvent faire l'objet d'un transfert à l'intercommunalité qui emporte la compétence entretien et/ ou aménagement.

## **1.2. Les transports collectifs : une répartition selon les modes de transport, les publics et les territoires**

La Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI), du 30 décembre 1982 est la loi fondamentale d'organisation des services publics de transport. Elle affirme un droit au transport devant permettre de se déplacer « *dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coûts pour la collectivité* » et répartit les compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales<sup>1</sup>.

Les collectivités publiques compétentes pour l'organisation et la gestion des transports publics sont qualifiées d'autorités organisatrices des transports (AOT). Elles se partagent avec l'Etat l'élaboration et la mise en œuvre de la politique des transports « *dans le cadre d'une planification décentralisée et contractuelle, avec la participation des représentants de tous les intéressés* »<sup>2</sup>.

### **1.2.1. Des transports urbains relevant du bloc communal**

#### **1.2.1.1. Une compétence répartie au sein des périmètres de transports urbains (PTU).**

Les communes et leurs groupements sont les autorités organisatrices de transports urbains (AOTU).

Les AOTU sont compétentes pour : d'un part, l'organisation des transports publics de personnes dans le cadre du PTU ; d'autre part, la définition de la consistance de l'offre de transport, de la tarification et du mode d'exploitation du service, ainsi que des principales orientations de la politique de déplacements urbains.

Dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, les AOTU doivent élaborer des plans de déplacements urbains (PDU) qui définissent les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement sur le territoire, dans un souci de réduction du trafic automobile.

Les AOTU correspondant à une population supérieure à 10 000 habitants peuvent prélever le versement transport.

Les transports scolaires, bien que de la compétence du département, relèvent également, en principe, de la responsabilité de l'autorité organisatrice urbaine, lorsqu'ils sont au sein d'un PTU, sauf délégation au département.

#### **1.2.1.2. Une compétence exercée à l'échelon intercommunal majoritairement déléguée**

D'après une étude du GART datant de 2011 :

- ◆ 63,6 % des AOT sont des structures intercommunales communautaires ;
- ◆ 91 % des réseaux sont exploités en gestion déléguée contre 9 % en gestion directe.

---

<sup>1</sup> Aux termes de son article 7, « *L'État et, dans la limite de leurs compétences, les collectivités territoriales ou leurs groupements organisent les transports publics réguliers de personnes et peuvent organiser des services de transport à la demande* ».

<sup>2</sup> Article L1211-1 du code des transports.

### **1.3. Les transports interurbains assurés par le département et la région**

Sont ainsi désignés l'ensemble des réseaux de transports qui ne sont pas organisés dans le cadre d'un PTU. Ils regroupent les transports non urbains relevant du département et les transports ferroviaires régionaux assumés par les régions.

#### **1.3.1. Le département**

##### **1.3.1.1. Une compétence ancienne**

Les transports non urbains ou interurbains d'intérêt départemental relèvent du conseil général au sein de son territoire, hors PTU. Ils comprennent les services réguliers et les services à la demande de transport routier qui peuvent être délégués, par le département, à des autorités organisatrices de transports secondaires que sont les communes ou leurs groupements : à la demande de ces derniers, le département peut faire assurer tout ou partie de l'organisation et de la mise en œuvre d'un service de transport.

Le département est également l'unique autorité organisatrice compétente en matière de transports scolaires, conformément aux dispositions de l'article L. 213-11 du code de l'éducation, sauf en Île-de-France où la gestion et l'organisation de ces transports relèvent du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

Il est également compétent pour des projets d'infrastructures de type ferré ou guidé, dès lors qu'ils ne dépassent pas les limites territoriales du département et qu'ils utilisent des voies autres que celles du réseau ferré national.

L'ensemble des services de transport assurés par le département sont inscrits au plan départemental de transport.

##### **1.3.1.2. Un investissement variable selon les territoires**

Si certains conseils généraux ont fortement investi en matière de transports interurbains, il existe de fortes disparités. Très souvent, transport scolaire et transport interurbain sont fusionnés afin de rentabiliser les lignes.

#### **1.3.2. La région**

##### **1.3.2.1. Des compétences transférées dans le cadre de l'acte II de la décentralisation**

La région<sup>3</sup> est chargée, depuis l'acte II de la décentralisation en tant qu'autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional, de l'organisation :

- ◆ des services ferroviaires régionaux<sup>4</sup> de personnes, qui sont les services ferroviaires de personnes, effectués sur le réseau ferré national, à l'exception des services d'intérêt national et des services internationaux ;
- ◆ des services routiers effectués en substitution de ces services ferroviaires.

---

<sup>3</sup> Article L2121-3 du code des transports.

<sup>4</sup> Il convient de signaler les cas particuliers du réseau ferré de Corse organisé par la collectivité territoriale de Corse en lieu et place de l'État ainsi que des régions d'outre-mer compétentes pour créer et exploiter des infrastructures de services ferroviaires et des transports guidés.

## Annexe VI

Dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements et dans celui de la cohérence et de l'unicité du système ferroviaire dont l'Etat est le garant, la région définit, dans son ressort territorial, le contenu du service public de transport régional de personnes, notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'utilisateur.

La région exerce ses compétences en matière de tarification dans le respect des principes du système tarifaire national. Les tarifs sociaux nationaux s'appliquent aux services régionaux de personnes.

Une convention passée entre chaque région et la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) fixe les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale.

La région est également compétente en matière de transport scolaire pour les lycées agricoles.

### **1.3.2.2. Une modernisation importante du matériel et une amélioration de l'offre de service**

Avec la décentralisation, les régions se sont vu transférer des réseaux qui nécessitaient une remise à niveau de grande ampleur tant du point de vue des voies que des gares et du matériel roulant. L'accroissement de l'offre de service a également été associé à des grilles tarifaires nouvelles plus adaptées aux contextes locaux, incluant des tarifs sociaux et une adaptation des abonnements. Le développement massif de l'offre de service s'est traduit par une forte hausse de la fréquentation. De 2002 à 2007, le trafic TER a cru de 27 % en moyenne au niveau national. Selon l'Association des régions de France (ARF), l'offre de trains en matière de TER a été fortement améliorée (+14 % entre 2002 et 2007).

## **1.4. Une coordination des acteurs récemment renforcée**

Le développement des agglomérations et de la périurbanisation a entraîné un élargissement des bassins de vie qui ne correspondent plus nécessairement aux périmètres institutionnels d'une seule AOT. La dispersion de la population sur un territoire et la localisation des emplois conduisent à un allongement des migrations domicile-travail et domicile-loisirs, ce qui peut nécessiter l'utilisation de plusieurs modes de transport, urbains et non urbains.

Face à l'évolution des modes de vie et aux nouvelles demandes de transports publics locaux, la nécessaire coordination entre les différentes AOT d'un même bassin de vie s'impose. Celle-ci peut se développer de manière informelle, par le biais de rencontres entre les différents acteurs, de partages d'expériences ou dans le cadre d'une convention par laquelle les différents acteurs s'engagent dans la définition d'une "politique de la mobilité durable" et dans des actions concrètes de coordination.

### **1.4.1. De nombreux syndicats pour faciliter l'inter-modalité**

A ces dispositifs informels s'ajoute la mise en place de structures plus encadrées. Outre les syndicats de communes, encore très présents dans le domaine des transports scolaires notamment, les syndicats mixtes se sont fortement développés et représentent dorénavant 12 % des AOT. Il convient de différencier :

- ◆ les syndicats mixtes fermés composés uniquement de communes et d'EPCI ou exclusivement d'EPCI ;

## Annexe VI

- ◆ des syndicats mixtes ouverts à l'ensemble des collectivités territoriales. C'est notamment le cas des syndicats mixtes créés par la loi SRU. Elle permet à deux ou plusieurs autorités organisatrices de transports de s'associer au sein d'un syndicat mixte de transports<sup>5</sup> afin de coordonner les services qu'elles organisent, de mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et de tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés. Ces structures bénéficient, outre la participation de leurs membres, d'un versement transport additionnel.

Il convient également de rappeler que l'article 13 de la loi Grenelle 1 prévoit la possibilité pour les collectivités autorités organisatrices de transports d'expérimenter de nouvelles formes de coopération en confiant à un syndicat mixte, autorité métropolitaine de mobilité durable, des compétences élargies en termes d'organisation et de coordination des transports collectifs sur un territoire.

En 2010, une étude réalisée par le Groupement des autorités responsables des transports (GART) évalue à 12 % la part des syndicats mixtes au sein des AOTU.

### **1.4.2. Un chef de filat de la région conforté par la loi MAPAM**

La loi MAPAM n°2014-58 du 27 janvier 2014 tend à franchir une nouvelle étape en matière de coordination des autorités organisatrices en chargeant la région, en qualité de chef de file, de définir les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à l'inter-modalité et à la complémentarité entre les modes de transports<sup>6</sup> ; la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elle a transféré ses compétences est chargé d'organiser, quant à elle ou lui, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à la mobilité durable.

### **1.4.3. Des schémas pour faciliter la coordination des acteurs**

#### ***1.4.3.1. Le schéma régional des infrastructures et des transports***

La région a en charge l'élaboration du schéma régional des infrastructures et des transports qu'elle élabore dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements. Il a pour objectif prioritaire de rendre plus efficace l'utilisation des réseaux et des équipements existants et de favoriser la complémentarité entre les modes de transport ainsi que la coopération entre les opérateurs, en prévoyant la réalisation d'infrastructures nouvelles lorsqu'elles sont nécessaires. Il détermine, selon une approche intégrant les différents modes de transport et leur combinaison, les objectifs des services de transport offerts aux usagers, les modalités de leur mise en œuvre ainsi que les critères de sélection des actions qu'il préconise.

---

<sup>5</sup> Article L1231-10 du code des transports.

<sup>6</sup> Article 3 de la loi MAPAM.

### **1.4.3.2. Le schéma régional de l'inter-modalité**

Face au manque de coordination constaté et à la pluralité d'intervention des différentes collectivités pour le transport, au regard des actuels SRIT non opposables et trop axés infrastructures, le législateur a souhaité que la réflexion intègre d'avantage le domaine des services au travers d'un nouveau document stratégique : le schéma régional d'inter-modalité (SRI).

Créé par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, il coordonne à l'échelle régionale, en l'absence d'une autorité organisatrice de transport unique, les politiques conduites en matière de mobilité par les collectivités publiques mentionnées à ce même article, en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billettique.

Ce schéma assure la cohérence des services de transport public et de mobilité offerts aux usagers sur le territoire régional dans l'objectif d'une complémentarité des services et des réseaux d'une part, dans le respect des compétences de chacune des autorités organisatrices de transport du territoire d'autre part.

Il est élaboré par la région, en collaboration avec les départements et les autorités organisatrices de la mobilité situées sur le territoire régional et fait ensuite l'objet d'une concertation avec l'Etat et, le cas échéant, avec les syndicats mixtes de transport.

Le projet est arrêté par le conseil régional après avis favorable des conseils généraux des départements inclus dans la région représentant au moins la moitié de la population régionale et des organes délibérants des autorités organisatrices de la mobilité représentant au moins la moitié de la population des périmètres de transports urbains de la région. Il est approuvé par le représentant de l'Etat dans la région.

### **1.5. Une vision aujourd'hui élargie de la mobilité**

Après avoir fait le constat d'une compétence limitée des autorités organisatrices de transports urbains (AOTU) aux seuls transport collectif et transport à la demande, le Législateur a souhaité impulser des dynamiques renouvelées en permettant la mise en œuvre d'une véritable politique intégrée et globale de la mobilité en élargissant les compétences à tous les modes et en intégrant les leviers voyageurs et marchandises.

Les AOTU sont appelées à devenir des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et voient leurs actions renforcées autour de dispositions relatives au développement et à l'organisation : de l'auto-partage (label local), du covoiturage, des modes non motorisés (vélos et marche), de la livraison de marchandises en ville et de la logistique urbaine, du stationnement (transfert automatique à l'EPCI du pouvoir de police de la circulation et du stationnement sous 6 mois).

La loi ouvre la possibilité d'organiser un ou plusieurs services publics en cas d'inexistence, insuffisance ou inadaptation de l'offre privée afin de ne pas porter atteinte au champ concurrentiel. Par ailleurs, le versement transport (VT) est élargi à tous les domaines de la mobilité et non plus aux seuls transports collectifs. Il permet désormais de financer les dépenses d'investissement et de fonctionnement des actions relevant des communes et EPCI.

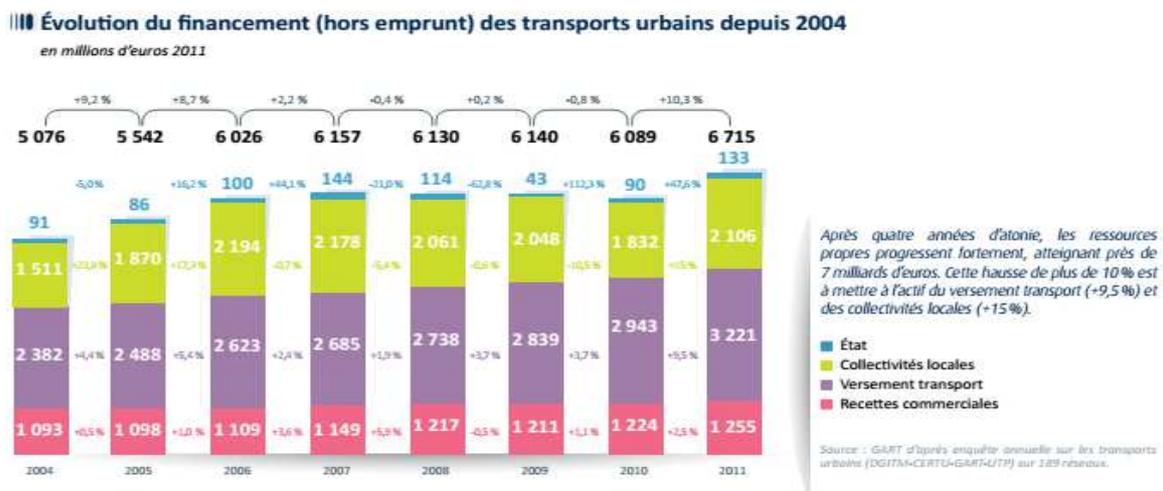
## 2. État des lieux financier Les autorités organisatrices de transport urbain

L'analyse des dépenses des collectivités territoriales en matière de transport n'est pas aisée, dans la mesure où il existe une pluralité de modes de gestion au niveau départemental et communal : délégation de service public, marché, régie directe avec EPIC ou avec autonomie financière. Son augmentation continue traduit l'important effort de modernisation des transports publics de voyageurs et la réponse à une demande croissante de modes alternatifs à la voiture.

Une étude réalisée par le GART en 2011 permet de mieux appréhender la question du financement et fait ressortir les points suivants :

- ◆ le financement est majoritairement assuré par des ressources propres. Il s'agit d'une dépense extrêmement dynamique puisqu'elle affiche un taux de croissance annuel moyen de 7,6 % par an entre 2004 et 2011. A cette même date, 7,5 milliards d'euros étaient consacrés au financement des AOTU ;
- ◆ l'Etat continue d'apporter son cofinancement à des projets structurants. La part des dépenses financées par le versement transport n'a cessé de croître +35 % entre 2007 et 2011, alors que dans le même temps les collectivités territoriales augmentaient leur financement (+39 % entre 2007 et 2011).

Graphique 1 : Évolution du financement (hors emprunt) des transports urbains depuis 2004



Source : GART d'après enquête annuelle sur les transports urbains (DGITM-CERTU-GART-UTP) sur 189 réseaux.

La part de l'autofinancement des investissements reste conséquente puisqu'elle représente 36 % des dépenses contre 44 % pour l'emprunt.

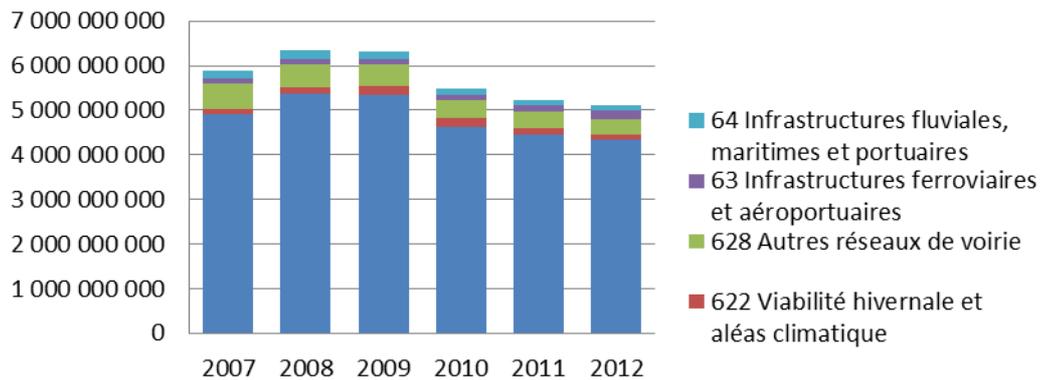
### 2.2. Le département

#### 2.2.1. La voirie

Comme le montre le graphique ci-dessous, les départements ont fortement réduit leurs dépenses en matière de voirie depuis 2007.

## Annexe VI

**Graphique 2 : Évolution des dépenses du département en matière de voirie (en €)**

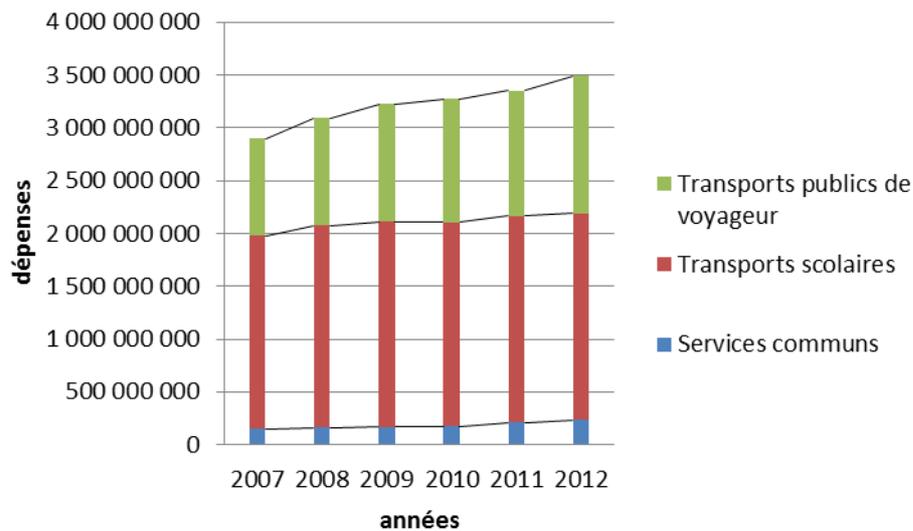


*Source : DGFIP.*

### 2.2.2. Le transport interurbain départemental

Le budget transport des conseils généraux a augmenté de 21 % entre 2007 et 2012 avec une croissance annuelle de 3,8 % par an.

**Graphique 3 : Évolution des dépenses des CG en matière de transport collectif (en €)**



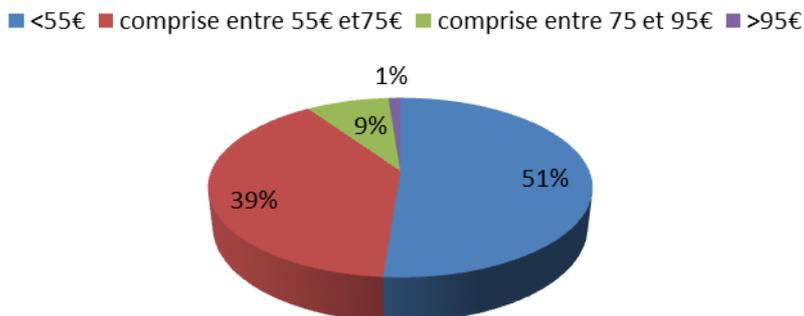
*Source : DGFIP.*

Selon une enquête réalisée par la fédération nationale des transports à partir des comptes administratifs des conseils généraux pour la période 2007-2010, la part du budget transport dans le budget total est comprise entre 3 et 6 % du budget total. Certains départements, à l'instar de l'Isère, ont plus fortement investi dans les transports interurbains.

Il existe ainsi d'importantes disparités selon les territoires comme le montre le graphique ci-dessous.

## Annexe VI

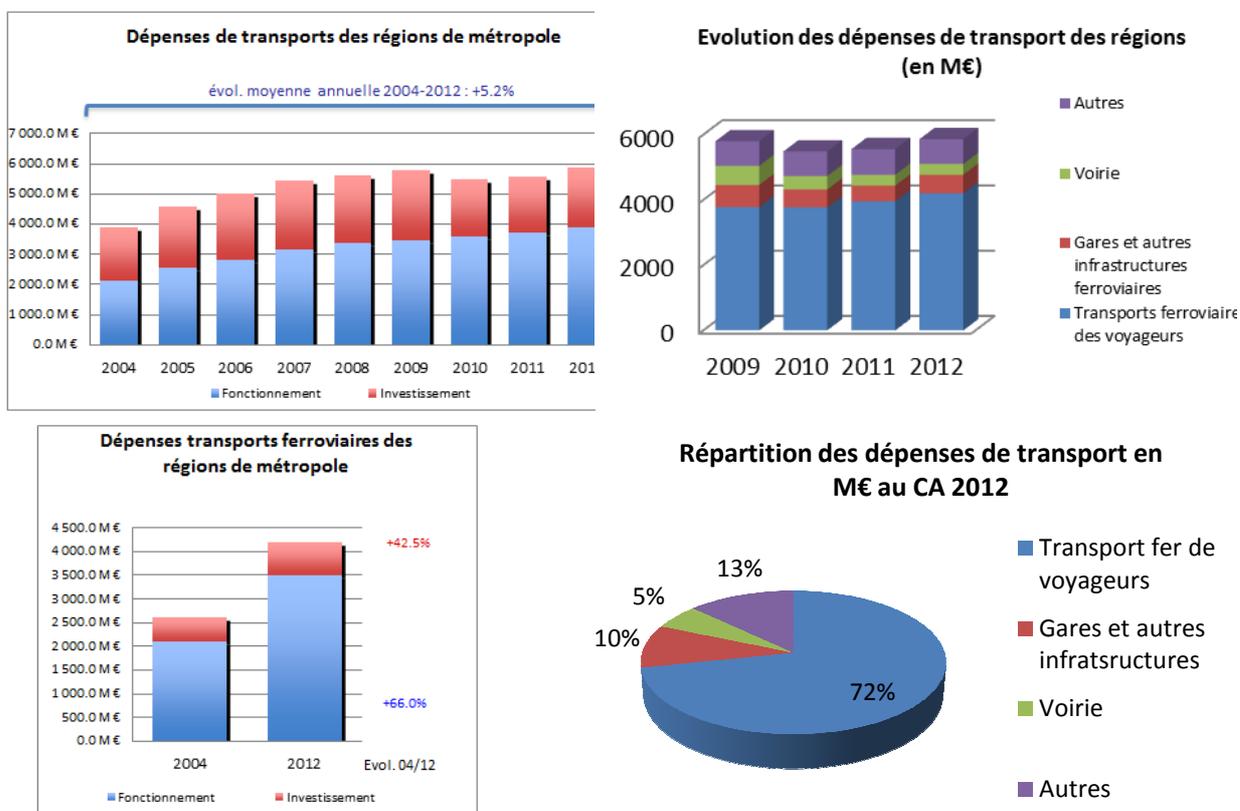
**Graphique 4 : Répartition des départements en fonction de la dépense de transport par habitant en 2009**



*Source : DGFIP.*

### 2.3. Le transport ferroviaire régional

En matière de transport, les dépenses entre 2004, date du transfert de la compétence ferroviaire, et 2012 ont progressé à un rythme annuel de +5,2 %. Alors que les régions se désengageaient des investissements routiers (-44 % entre 2009 et 2012), leurs dépenses en matière de transport ferroviaire ont fortement cru marquant tant l'augmentation du nombre de voyageurs que le renouvellement du matériel roulant. Au compte administratif 2012, le premier poste de dépense était le transport ferroviaire de voyageurs (72 % des dépenses de transport) suivi des investissements relatifs aux gares et autres infrastructures (10 %).



*Source : Observatoire des politiques régionales ARF.*

### 3. Préconisations

#### 3.1. Transférer la voirie nationale résiduelle aux collectivités territoriales

Au 31 décembre 2011, le réseau routier national était constitué de 12 579 km, (2 834 km d'autoroutes non concédées et 9745 km de routes nationales). Au PLF 2014, 335 M€ sont inscrits en AP pour l'entretien et l'exploitation du réseau routier national.

Pour gérer ce réseau, il existe 11 directions interdépartementales des routes (DIR), qui assurent l'entretien d'environ 1 100 km de réseau chacune. Ces DIR ont été créées selon une logique d'itinéraire. Elles ont pour mission l'exploitation de proximité, l'entretien courant, l'entretien préventif et la viabilité hivernale, l'amélioration de la sécurité des infrastructures, la gestion de crise, l'information des usagers et la gestion du trafic.

La permanence de ce réseau national génère des coûts pour l'État alors que l'essentiel du réseau et des moyens humains ont été transférés aux départements qui sont tout à fait en mesure d'assumer concrètement une extension de leurs compétences à ce réseau résiduel.

**Proposition n° 1 : Acheter le transfert de l'ensemble du réseau routier aux collectivités territoriales.**

#### 3.2. Transférer la compétence "transports interurbains" du département à la région

La région est désormais en charge de l'élaboration du schéma régional de l'inter-modalité. A ce titre, il serait cohérent qu'elle soit compétente pour l'organisation des transports interurbains qui sont soit des transports ferroviaires, soit des transports routiers. Il arrive même que certains itinéraires soient couverts à la fois par des lignes TER et des lignes de cars départementaux.

La région, tout en assurant la cohérence d'ensemble, pourrait déléguer dans un cadre conventionnel l'exercice concret de la compétence aux départements ou aux métropoles et agglomérations selon le cas afin d'éviter une nouvelle réorganisation coûteuse.

Une telle réforme créerait un bloc de compétence "transports terrestres" au profit des régions, ce qui permettrait une optimisation de la dépense, en évitant les doublons.

Ceci favoriserait également la généralisation progressive des titres de transport uniques comme cela existe déjà dans certaines agglomérations (Rennes ou Grenoble par exemple) ou même au niveau régional comme dans le Nord-Pas-de-Calais grâce à un syndicat mixte.

**Proposition n° 2 : Transférer aux régions la compétence en matière de transports interurbains (ce transport ne concernerait pas le transport scolaire). Pour éviter de nouveaux transferts coûteux, l'exercice concret de la compétence pourrait être délégué aux départements, métropoles et agglomérations dans un cadre conventionnel assurant la cohérence d'ensemble.**

#### 3.3. Refonder les relations des régions avec les opérateurs de transports

Les régions ont toutes signé des conventions d'exploitation avec la SNCF. La première génération de contrats, comme l'actuelle, sont fondées sur des comptes fournis par la SNCF et que les régions ont les plus grandes difficultés à vérifier, tant leur opacité est grande. Même si des progrès ont été réalisés par la SNCF, la relation ne peut pas encore être qualifiée d'équilibrée entre les cocontractants.

## Annexe VI

De plus, la SNCF comme RFF fixent une évolution annuelle des conventions supérieure à l'inflation et aux recettes perçues par les régions que ce soit des recettes fiscales ou des dotations. Il s'agit par exemple de la hausse des péages dus à RFF ou de la prise en charge par les régions du coût de la réforme des retraites des agents de la SNCF. Cette dernière mesure a d'ailleurs été attaquée par la région Rhône-Alpes qui a récemment obtenu gain de cause.

En outre, de nouvelles charges ont été identifiées qui ne font l'objet d'aucune compensation. Il en est ainsi, à titre d'exemple, des nouvelles institutions ferroviaires (Autorité de régulation des activités ferroviaires – ARAF) et des nouvelles organisations (Gares et Connexions) qui génèrent des coûts supplémentaires pour les régions sans qu'elles bénéficient pour autant d'une compensation de la part de l'État.

Les régions souhaitent donc que la SNCF et RFF prennent des engagements de limitation de hausse des sommes dues au titre des conventions et qu'en outre leur soit accordée la liberté de fixer les tarifs des trajets effectués en TER.

Il s'agirait d'une première étape vers le libre choix de l'exploitant souhaité par nombre de régions dans le cadre de l'ouverture prochaine à la concurrence du transport de voyageurs.

**Proposition n° 3: Reconstruire la relation contractuelle entre les autorités organisatrices et les opérateurs, en particulier les régions et la SNCF, qui doit être fondée sur la transparence totale des comptes et des engagements de stabilité des redevances.**

## Synthèse des propositions

- ◆ **Proposition n° 1 :** Achever le transfert de l'ensemble du réseau routier aux collectivités territoriales.
- ◆ **Proposition n° 2 :** Transférer aux régions la compétence en matière de transports interurbains (ce transport ne concernerait pas le transport scolaire). Pour éviter de nouveaux transferts coûteux, l'exercice concret de la compétence pourrait être délégué aux départements, métropoles et agglomérations dans un cadre conventionnel assurant la cohérence d'ensemble.
- ◆ **Proposition n° 3 :** Reconstruire la relation contractuelle entre les autorités organisatrices et les opérateurs, en particulier les régions et la SNCF, qui doit être fondée sur la transparence totale des comptes et des engagements de stabilité des redevances.

## **ANNEXE VII**

### **La prise en charge des personnes âgées dépendantes**

# SOMMAIRE

<b>1. GRAND AGE, PERTE D'AUTONOMIE ET DEPENDANCE : UN CHAMP VASTE ET UNE DIVERSITE DES MODES DE PRISE EN CHARGE .....</b>	<b>1</b>
1.1. Les services de prise en charge à domicile sont financés principalement par les départements grâce à l'allocation personnalisée d'autonomie .....	2
1.2. La prise en charge en établissement est financée à la fois par l'assurance maladie, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, les départements et par les résidents eux-mêmes.....	2
<b>2. UN CHAMP MARQUE PAR LA PLURALITE DES FINANCEURS ET UN ROLE PREPONDERANT DES CONSEILS GENERAUX .....</b>	<b>4</b>
2.1. Les dépenses publiques en faveur des personnes âgées dépendantes avoisinent 20 Md€ en 2012.....	4
2.2. Les collectivités territoriales et notamment les conseils généraux assurent un rôle important en termes de cohésion territoriale .....	6
<b>3. UNE DEPENSE LOCALE DYNAMIQUE.....</b>	<b>6</b>
3.1. En 2010, notamment du fait de la mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie, les départements ont alloué près de quatre fois plus de mesures d'aides aux personnes âgées qu'en 2001 .....	6
3.2. L'augmentation de la dépense d'APA est tirée par l'augmentation du nombre de personnes peu dépendantes bénéficiant de ce dispositif (GIR4).....	8
3.3. Le nombre de bénéficiaires de l'APA varie fortement entre départements .....	8
3.4. Les dépenses des départements en faveur des personnes âgées dépendantes sont dynamiques, bien que leur progression soit moins rapide que celle du RSA depuis 2008 .....	13
<b>4. LES PISTES D'EVOLUTION POUR LA GESTION DES DEPENSES SOCIALES DES CONSEILS GENERAUX.....</b>	<b>16</b>
4.1. Aller vers une logique de prescripteur – payeur.....	16
4.2. Favoriser une coordination de l'action sociale sous l'égide des départements.....	17
4.2.1. <i>Une coordination à améliorer .....</i>	<i>17</i>
4.2.2. <i>La nécessité de clarifier le rôle de chacun et d'initier un dialogue constructif.....</i>	<i>18</i>
<b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS .....</b>	<b>21</b>

## 1. Grand âge, perte d'autonomie et dépendance : un champ vaste et une diversité des modes de prise en charge

La notion de « personne âgée » est très relative. L'âge à partir duquel l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)<sup>1</sup>, par exemple, peut être attribuée est fixé à 60 ans.

Le terme de « dépendance » est utilisé lorsqu'une personne âgée ne peut effectuer seule les actes essentiels de la vie courante et nécessite une aide non prise en charge par la sécurité sociale. Elle n'a en effet pas été prise en compte, tout comme le handicap, au moment de la création de la sécurité sociale en 1945. Concernant la dépendance, plusieurs dispositifs contribuent à compenser une partie des frais qu'elle génère :

- ◆ certaines dépenses sous forme de prestations de service aux personnes dépendantes sont financées par les caisses de retraite ;
- ◆ la loi du 24 janvier 1997<sup>2</sup> créant la prestation spécifique dépendance (PSD) a introduit dans le code de l'action sociale et des familles (CASF) une définition de la dépendance qui concerne les « *personnes qui, nonobstant les soins qu'elles sont susceptibles de recevoir, ont besoin d'une aide pour accomplir les actes essentiels de la vie ou dont l'état nécessite une surveillance régulière* ».

A l'aide sociale directe des départements en direction des personnes âgées dépendantes s'ajoute l'offre des établissements spécialisés :

- ◆ les services de long séjour des hôpitaux (unités de soins de longue durée - USLD) accueillent des personnes âgées nécessitant une aide permanente et la proximité d'un plateau technique médical ;
- ◆ le développement des services à domicile ;
- ◆ les centres locaux d'information et de coordination (CLIC) notamment pour le développement de l'information en direction des personnes et de leur entourage ;
- ◆ les maisons pour l'autonomie et l'intégration des malades d'Alzheimer (MAIA) ;
- ◆ la médicalisation des établissements et la réforme de leur tarification ; plusieurs plans nationaux ont traduit ces orientations : Plan Canicule, Plan vieillissement et solidarités, Plan solidarité grand-âge (PSGA), Plan Alzheimer...

Une partie des dépenses liées à la construction et au fonctionnement de ces établissements est prise en charge par les départements.

---

<sup>1</sup> Allocation créée par la 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.

<sup>2</sup> Loi n°97-60 du 24 janvier 1997 tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance.

### **1.1. Les services de prise en charge à domicile sont financés principalement par les départements grâce à l'allocation personnalisée d'autonomie**

Les personnes âgées dépendantes ont une préférence pour la prise en charge à domicile : 80 % selon une étude de la DREES de 2006<sup>3</sup>. L'annexe I du PLFSS pour 2014 indique que la proportion de bénéficiaires de l'APA vivant à domicile a augmenté de cinq points entre 2003 et 2011, passant de 55 % à 60 %<sup>4</sup>.

De fait, on constate bien une hausse du nombre de bénéficiaires vivant à domicile et répertoriés en groupe iso-ressource (GIR) 4 (+86 % entre 2003 et 2011). En 2011, près de 80 % des bénéficiaires de l'APA classés en GIR 4 vivaient à domicile contre 73 % en 2003. Selon les projections provisoires de la DREES, ce chiffre serait de 82 % pour l'année 2012<sup>5</sup>.

Il faut distinguer les services d'aide et d'assistance à domicile, services médico-sociaux autorisés par le conseil général, des entreprises de service à domicile, agréées par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et qui peuvent, à côté de prestations de type activités de ménage, réaliser des activités d'aide à la personne pour les personnes âgées dépendantes.

La prise en charge à domicile des personnes âgées dépendantes est financée par les acteurs suivants :

- ◆ le département : le principal financement public de l'aide à la personne est l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile, financée par le département, même quand cette aide est assurée par un centre communal d'action sociale (CCAS) ;
- ◆ les communes : elles peuvent assurer le financement de prestations du type aide ménagère ou portage des repas qui ne relèvent pas de l'APA. Elle peut également s'exercer par les services sociaux des communes ne disposant pas d'un CCAS ou par l'emploi direct de personnes par le biais notamment du chèque emploi service universel (CESU) ;
- ◆ enfin, l'aide aux personnes âgées dépendantes relève également en partie des « aidants familiaux ». Une étude de la direction de la recherche, des études et de l'évaluation (DREES) de 2008 indique qu'une large part des activités réalisées par les aides à domicile auprès des personnes fragilisées est consacrée aux activités domestiques<sup>6</sup>.

### **1.2. La prise en charge en établissement est financée à la fois par l'assurance maladie, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, les départements et par les résidents eux-mêmes**

Les structures permettant l'accueil des personnes âgées se répartissent en plusieurs catégories<sup>7</sup> : i) établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA) ou pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), lieux d'hébergement collectif, qui assurent une prise en charge globale de la personne âgée à des degrés divers ii) logements, foyers, groupes de logements autonomes assortis d'équipements et de services collectifs iii) unités de soins de longue durée (USLD) des établissements de santé, dédiées à l'accueil des personnes âgées les plus dépendantes.

---

<sup>3</sup> *Dépendance des personnes âgées et handicap : les opinions françaises entre 2000 et 2005*, « Etudes et résultats », n°491, DREES, mai 2006.

<sup>4</sup> *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, annexe I, programme « Invalidité et dispositifs gérés par la CNSA ».

<sup>5</sup> Données brutes, provisoires en cours de consolidation.

<sup>6</sup> *Les activités des aides à domicile en 2008*, « Etudes et résultats », n°741, DREES, octobre 2010.

<sup>7</sup> INSEE, 2012 ; sources : ARS/DREES/FINESS, estimation de population au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

## Annexe VII

Le budget de l'EHPAD, comme celui des USLD, est divisé en trois sections<sup>8</sup>, financées chacune par un acteur différent : i) une section « soins » à la charge des régimes d'assurance maladie, dont la dotation est arrêtée par le directeur général d'agence régionale de santé (ARS) suivant un barème et des règles de calcul fixés par arrêté ii) une section « dépendance », à la charge du conseil général et dont la dotation est arrêtée par son président, celle-ci couvrant « (...) l'ensemble des prestations d'aide et de surveillance nécessaires à l'accomplissement des actes essentiels de la vie, qui ne sont pas liées aux soins que la personne âgée est susceptible de recevoir »<sup>9</sup> iii) une section « hébergement » à la charge du résident.

Selon des chiffres récents<sup>10</sup>, le coût total d'une place en EHPAD s'élève à 34 707 € par an, soit 2 892 € mensuels. Les coûts liés aux soins (11 844 €) représentent un tiers du coût total, dont 17 % de soins de ville, financés par l'assurance maladie. Les coûts liés à l'hôtellerie (11 616 €) représentent également un tiers du coût total. L'accompagnement consomme un quart du coût total (8 500 €). Enfin, 8 % de ce coût total (2 475 €) est consacré à l'activité de vie sociale dont la définition varie d'un établissement à l'autre.

A noter néanmoins, concernant la section « soins » que l'article L314-2 du CASF dans sa version issue de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2009 n'est jamais entré en application, faute de décret. La tarification automatique dite « à la ressource » sur la base du profil des résidents ne s'applique donc pas et c'est la dotation globale de soins qui est encore appliquée.

Comme le rappelle un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)<sup>11</sup> d'octobre 2011, ces trois sections sont réputées étanches entre elles. Mais en pratique, il s'agit plutôt d'une fongibilité asymétrique, la section hébergement pouvant le cas échéant compenser les insuffisances de financement des deux autres sections.

En outre, le poste de dépenses relatif aux aides-soignantes (AS) et aides médico-psychologiques (AMP) relève conjointement des sections soins pour 70 % et dépendance pour 30 %. Ce sujet du financement des AS et AMP selon une clé de financement alliant les conseils généraux (30 %) à l'assurance maladie (70 %) est une cause de tensions politiques depuis plusieurs années et elle occasionne certains refus de signature de conventions.

---

<sup>8</sup> Article L.314-2 du CASF.

<sup>9</sup> Article R.314-160 du CASF.

<sup>10</sup> Premiers résultats de l'enquête de coûts en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes - données 2012, dossier de presse, CNSA, DGCS, ATIH, 2 avril 2014.

<sup>11</sup> Nathalie Destais, Vincent Ruol, Michel Thierry : *Financement des soins dispensés dans établissements pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) - évaluation de l'option tarifaire dite globale*, rapport IGAS, octobre 2011.

## Annexe VII

**Graphique 1 : Présentation synthétique des modes d'intervention auprès des personnes âgées**

	Structures	Principaux partenaires	
Services	Services de soins infirmiers à domicile (SSIAD)		
	Services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD)	Médecins de ville	
	Services polyvalents d'aide et de soins à domicile (SPASAD)	Intervenants paramédicaux libéraux	
Alternatives			Etablissements de santé (USLD, SSR, HAD, MCO, Urgences, soins palliatifs...)
	Hébergement temporaire	Santé mentale (adultes)	
	Accueils de jour	CLIC	
			MAIA
Hébergement	Etablissements médicalisés	Réseaux de santé	
	EHPAD (dont PASA, UHR et certaines PUV)	Services à la personne	
	Etablissement non médicalisés	Accueillants familiaux	
	EHPA (dont PUV, logements-foyers)		
	Financement assurance maladie		
	Financement conseil général		
	Cofinancement assurance maladie-conseil général		

*Source : Le secteur médico-social, ANAP, juillet 2013.*

## 2. Un champ marqué par la pluralité des financeurs et un rôle prépondérant des conseils généraux

### 2.1. Les dépenses publiques en faveur des personnes âgées dépendantes avoisinent 20 Md€ en 2012

Selon la direction de la sécurité sociale<sup>12</sup>, la dépense publique en faveur des personnes âgées dépendantes a été de 19,8 Md€ en 2012. La majorité des prestations versées est constituée de dépenses d'assurance maladie.

S'agissant des personnes âgées, celles-ci bénéficient en outre d'aides financières au titre de l'action sociale des régimes de retraites<sup>13</sup>.

Des exonérations de cotisations pour l'emploi des personnes à domicile sont estimées à près de 1 Md€ en faveur des personnes âgées dépendantes<sup>14</sup>.

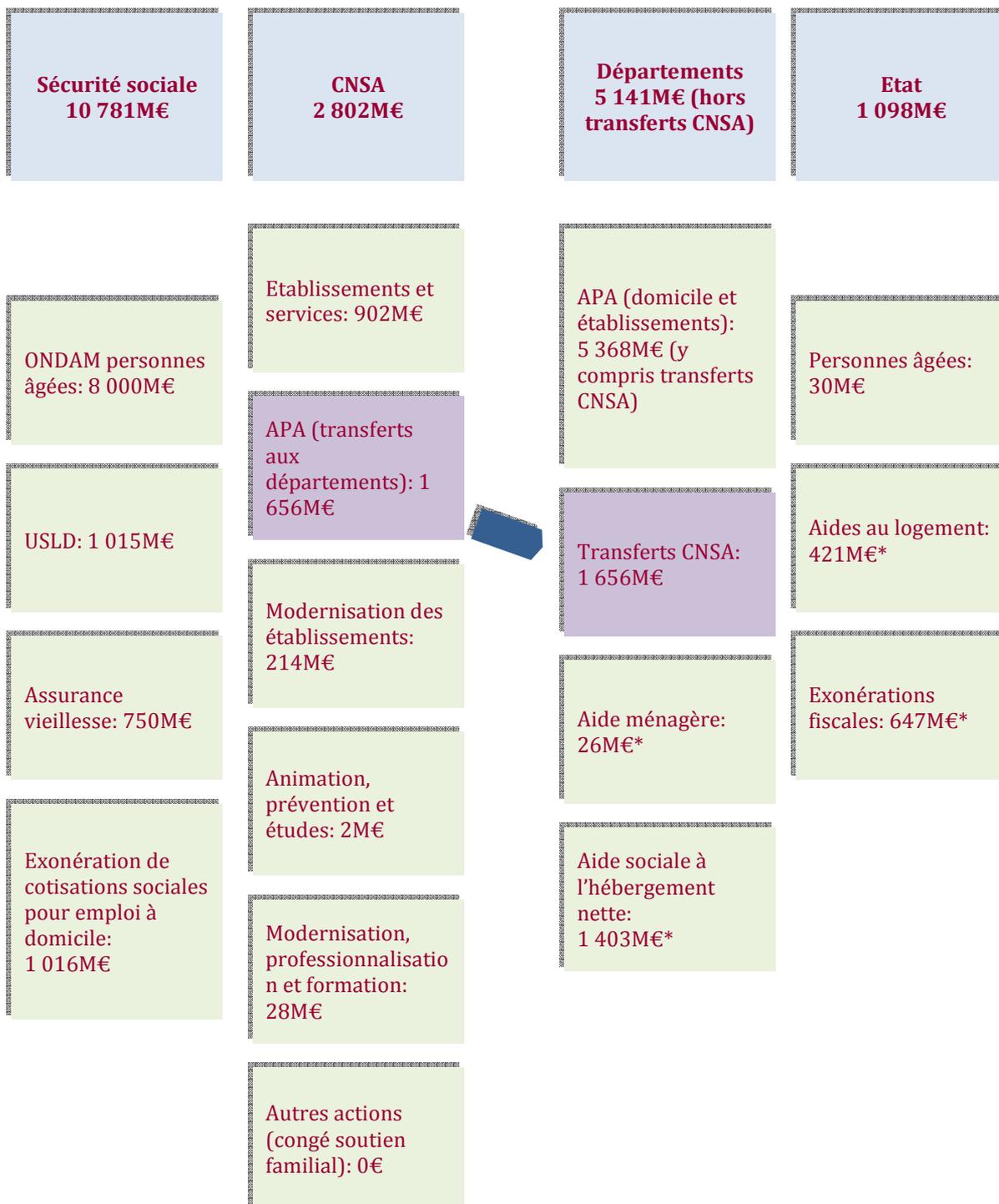
<sup>12</sup> *Op. cit*, page 33.

<sup>13</sup> Pour l'année 2010, un montant de 660,7M€ est relevé dans le rapport du groupe n°4 présidé par M. Bertrand Fragonard lors du débat national de 2011 sur la dépendance : 371,7M€ au titre du fonds national d'action sanitaire et sociale en faveur des personnes âgées (FNASSPA) dont 288,5M€ en prestations individuelles et 289M€ au titre des autres régimes de retraite obligatoire de base (RSI, CCMSA) et complémentaires.

<sup>14</sup> *Op. cit*, page 33.

## Annexe VII

**Tableau 1 : Dépenses publiques en faveur des personnes âgées pour 2012 (en M€)**



*Source : Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, annexe I, programme « Invalidité et dispositifs gérés par la CNSA », page 33, chiffres DSS, DGCS, DGFIP, DREES, CNSA et AGEFIPH, \* données provisoires.*

## 2.2. Les collectivités territoriales et notamment les conseils généraux assurent un rôle important en termes de cohésion territoriale

Les politiques sociales ont fait l'objet d'une décentralisation progressive<sup>15</sup> depuis le début des années 1980. La loi du 13 août 2004<sup>16</sup> reconnaît au département un rôle de chef de file en matière sociale et médico-sociale. Les grands domaines d'intervention des départements sont i) la lutte contre l'exclusion et la pauvreté ii) l'aide aux personnes âgées iii) l'aide à l'enfance iv) l'aide aux personnes handicapées.

## 3. Une dépense locale dynamique

### 3.1. En 2010, notamment du fait de la mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie, les départements ont alloué près de quatre fois plus de mesures d'aides aux personnes âgées qu'en 2001

L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) a été créée par la loi du 20 juillet 2001. Elle s'est substituée à la prestation spécifique dépendance (PSD) qui elle-même visait à se substituer à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) même si elle n'en présentait pas les mêmes caractéristiques. Pour chaque établissement sont fixés trois tarifs dépendance<sup>17</sup> et un forfait global pour les ressortissants du département relevant des GIR 1 à 4. La loi<sup>18</sup> précise les règles de répartition des produits entre les sections du budget de la CNSA et définit les charges imputées à chacune d'entre elles.

**Tableau 2 : Nombre de mesures d'aide sociale aux personnes âgées versées par les conseils généraux et dépenses associées entre 2001 et 2010 pour la France**

	2001		2010		Évolution 2001/2010	
	Nombre de mesures*	Dépenses brutes**	Nombre de mesures*	Dépenses brutes**	Nombre de mesures	Dépenses brutes***
APA (PSD en 2001)	145	720	1 162	5 296	703 %	537 %
ACTP + PCH des 60 ans et plus	38	156	43	316	14 %	75 %
ASH	120	1 752	119	2 203	0 %	9 %
Aide-ménagère	64	139	24	82	-62 %	-49 %
Accueil familial	1	8	2	18	71 %	103 %
Total	368	2 810	1 351	8 119	268 %	150 %

*Source* : Une décennie d'aide sociale des départements aux personnes âgées dépendantes (2001-2010), Dossiers Solidarité et Santé, DREES, n°39, avril 2013.avec (\*) en milliers (\*\*) en M€ constants et (\*\*\*) en euros constants

<sup>15</sup> Cf. Rapport public annuel 2013, « La situation et les perspectives financières des départements », Cour des comptes.

<sup>16</sup> Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

<sup>17</sup> Pour les GIR 1-2, 3-4 et 5-6.

<sup>18</sup> Article L.14-10-5 du CASF.

## Annexe VII

Selon les études de la direction des recherches, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)<sup>19</sup> entre 2001 et 2010, le nombre de mesures d'aide aux personnes âgées versées par les départements est passé de 368 000 à 1 351 000 environ, soit un rapport de 1 à 3,7. L'augmentation la plus forte du nombre de mesures se produit en 2002 (+63,5 %), année de mise en œuvre de l'APA. La montée en charge de l'APA se poursuit les années suivantes, qui connaissent une augmentation importante du nombre de personnes âgées bénéficiaires de l'aide sociale : +49,2 % entre 2002 et 2003 et 2004, ce taux s'amenuisant au fil des années tout en restant positif.

La DREES ajoute à ces observations le constat qu'à l'instar du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées, les dépenses associées n'ont cessé de progresser depuis 2001, passant de 2,81 Md€ de dépenses brutes à 8,12 Md€ en 2010. En dépenses nettes<sup>20</sup>, les dépenses d'aide sociale aux personnes âgées sont passées de 1,83 Md€ en 2001 à 6,89 Md€ en 2010 soit +14 % d'augmentation par an en moyenne en euros constants (7,8 % à partir de 2002 après mise en place de l'APA).

Brutes ou nettes, les dépenses maintiennent un taux de croissance relativement soutenu : les dépenses nettes d'aide sociale aux personnes âgées ont augmenté en euros constants de +3,1 % entre 2007 et 2008, de +4,1 % entre 2008 et 2009 et de +2,2 % entre 2009 et 2011.

Cette croissance continue s'explique par l'augmentation du nombre de bénéficiaires : sur cette même période et toujours en euros constants, la dépense nette d'aide sociale par personne âgée bénéficiaire n'a que peu augmenté, sauf entre 2001 et 2002 (de 4 985 € à 5 549 €). Elle a ensuite baissé jusqu'en 2005 avant d'augmenter de nouveau mais de façon relativement modérée. En 2010, les départements ont consacré 5 102 € en moyenne par personne dépendante. En euros constants, les dépenses par bénéficiaire, après une forte décline entre 2002 et 2003 (-11,4 %) sont globalement restées stables à partir de cette date, avec des évolutions annuelles variant de -4,2 % à +0,7 %. En revanche, les dépenses par personnes âgées de 60 ans ou plus, comme celle par personne âgée de 75 ans ou plus, augmentent continûment, reflétant principalement la montée en charge de l'APA.

La DREES met en outre en valeur les éléments suivants sur la période 2001-2010 :

- ◆ 1) L'APA constitue la principale mesure d'aide aux personnes âgées dépendantes (1,6 million de bénéficiaire en 2010) ;
- ◆ 2) Le nombre de bénéficiaires de l'aide ménagère et donc les dépenses afférentes sont en diminution constante (-6 % de bénéficiaires en moyenne annuelle entre 1992 et 2000) ;
- ◆ 3) Le nombre de bénéficiaires de l'ASH est relativement constant mais les dépenses associées augmentent : en 2010, le nombre de bénéficiaires était d'un peu plus de 119 000 soit moins de 1 % de la population âgée de 60 ans ou plus et 2,1 % de celle âgée de 75 ans ou plus ; bien que ce nombre augmente, le taux d'occupation des places en EHPAD par ces personnes reste stable (autour de 17 %) mais en revanche les dépenses des départements relatives à l'ASH ont tendance à augmenter sur la période, en termes bruts (avant récupération) ou nets (après récupération)<sup>21</sup> : les dépenses nettes d'ASH sont passées de 893 M€ en 2001 à 1,15 Md€ en 2010 et en termes de dépenses nettes par bénéficiaire, l'ASH est passée d'environ 7 500 € en 2001 à 9 600 € en 2010, soit une augmentation de +11,8 % en euros constants ;

---

<sup>19</sup> Une décennie d'aide sociale des départements aux personnes âgées dépendantes (2001-2010), Dossiers Solidarité et Santé, DREES, n°39, avril 2013.

<sup>20</sup> Après prise en compte des récupérations et recours essentiellement, sans prise en compte des participations de l'Etat aux finances départementales (DGF, DGD) ni de celles de la CNSA (PCH et APA essentiellement).

<sup>21</sup> Chaque année, environ la moitié des sommes engagées au titre de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) est récupérée par les départements.

## Annexe VII

- ◆ 4) Le nombre de personnes âgées accueillies par des particuliers augmente mais reste limité (moins de 2 % de croissance annuelle entre 2001 et 2005) ; les dépenses brutes correspondantes ont augmenté sur la période 2001-2010 passant de 7,6 M€ à 17,8 M€ ;

### 3.2. L'augmentation de la dépense d'APA est tirée par l'augmentation du nombre de personnes peu dépendantes bénéficiant de ce dispositif (GIR4)

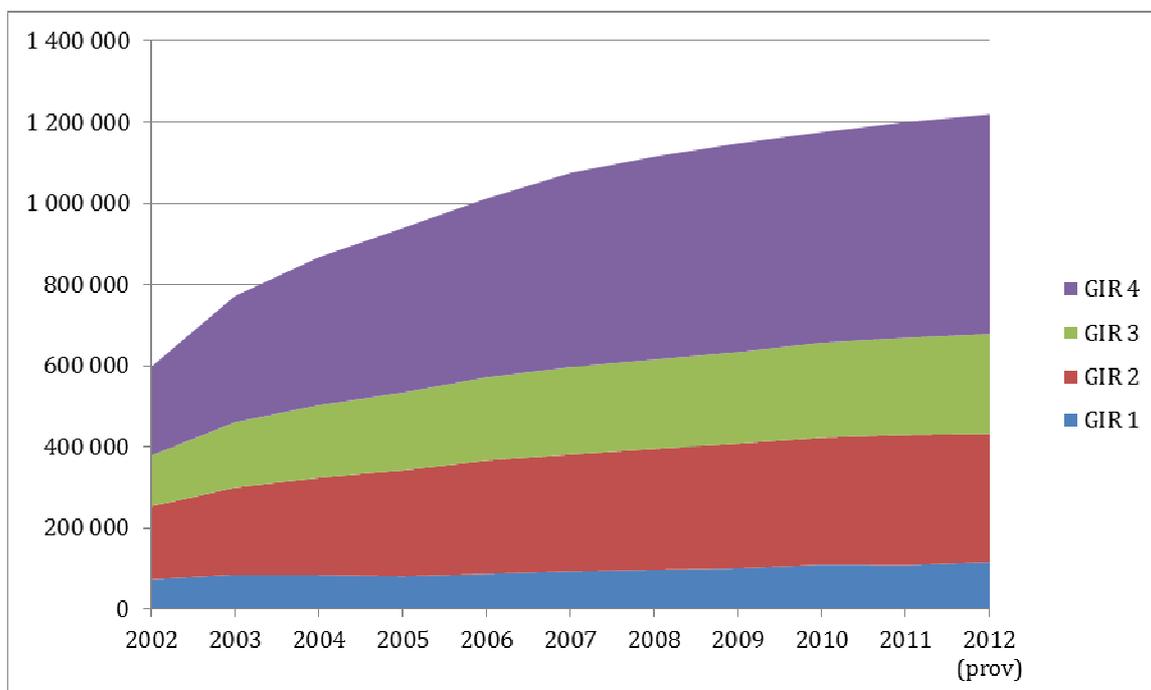
Comme le révèle l'annexe 1 du PLFSS pour 2014, la structure des bénéficiaires par GIR semble s'être stabilisée après avoir connu des évolutions sensibles.

Ainsi, alors que les bénéficiaires du GIR 4 représentaient 37 % du total en décembre 2002, leur proportion atteignait 44 % à la fin 2006, tout comme en 2012.

La proportion de bénéficiaires au titre du GIR 1 est passée de 12 % du total en 2002 à 9 % en 2006, proportion identique en 2012.

Enfin, les parts des bénéficiaires en GIR 2 et 3 ont connu des évolutions beaucoup moins marquées et sont respectivement de 26 % et 20 % en 2012.

**Graphique 3 : Evolution du nombre de bénéficiaires de l'APA entre 2002 et 2011 par GIR**



Source : DREES, série longue APA, PLFSS 2013, annexe 1 programme de qualité et d'efficacité.

### 3.3. Le nombre de bénéficiaires de l'APA varie fortement entre départements

Sur le territoire, le taux des bénéficiaires de l'APA (total des bénéficiaires de l'APA rapporté, pour chaque département, à la population des personnes âgées de 75 ans et plus) est très variable d'un département à l'autre. Il est très élevé dans les départements du nord, tels que le Pas-de-Calais, la Somme ou la Seine-Maritime, dans certains départements du sud comme le Tarn et Garonne, le Gers, etc. ainsi que dans la Creuse.

## Annexe VII

L'évolution de la dépense d'aide sociale aux personnes âgées dépendante est également très variable selon les départements<sup>22</sup> ; au niveau national, l'évolution des dépenses d'aide sociale par personne âgée bénéficiaire est relativement stable entre 2001 et 2010 ; pour autant, les départements qui dépensaient le plus en matière d'aide sociale aux personnes âgées par bénéficiaire en 2002 ne sont pas forcément les mêmes en 2009 et inversement : les départements parisiens, le Nord et le Rhône, très urbains, demeurent néanmoins parmi les plus dépensiers en matière d'aide sociale ; c'est également le cas pour les départements d'outre mer et certains départements ruraux comme la Corse du Sud et la Corrèze.

La DREES indique une tendance à une certaine convergence des dépenses par bénéficiaire<sup>23</sup> et précise que l'évolution de ces dépenses a connu deux périodes distinctes :

- ◆ la première correspond à ce que la DREES dénomme « l'absorption du choc APA », de 2002 à 2005 environ, durant laquelle la dépense moyenne par bénéficiaire diminue de - 4 % par an en euros constants dans une majorité de départements ;
- ◆ la seconde période (de 2006 à 2009) correspond à la fin de la montée en charge de l'APA, durant laquelle la plupart des départements ont connu une évolution stable de leurs dépenses d'aide sociale par bénéficiaire (entre -1 % et +1 % en moyenne annuelle en euros constants avec un rythme supérieur à +1 % pour une proportion non négligeable de départements).

Les dépenses d'aide sociale dépendent principalement de trois éléments :

- ◆ la pyramide des âges : la DREES indique ainsi que, toutes choses égales par ailleurs, les dépenses nettes d'aide sociale par habitant dépendent fortement de la structure de la population : logiquement, plus le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans augmente, plus la dépense est élevée. Ainsi, un point supplémentaire de la part des personnes âgées de plus de 75 ans dans la population entraîne-t-il 10 % de dépenses par habitant supplémentaire ;
- ◆ le niveau de vie de la population du département : plus les personnes âgées sont pauvres, plus les dépenses augmentent, conséquemment à la diminution de la part que doivent payer les personnes pour le ticket modérateur de l'APA ou a posteriori sur l'aide sociale à l'hébergement - ASH (récupération sur les successions moindres) ;
- ◆ les ressources financières du département : la dépense d'APA peut relever en partie de la volonté discrétionnaire du département d'élargir ou non le périmètre des bénéficiaires, *via* notamment le contrôle des critères d'entrée dans le GIR 4.

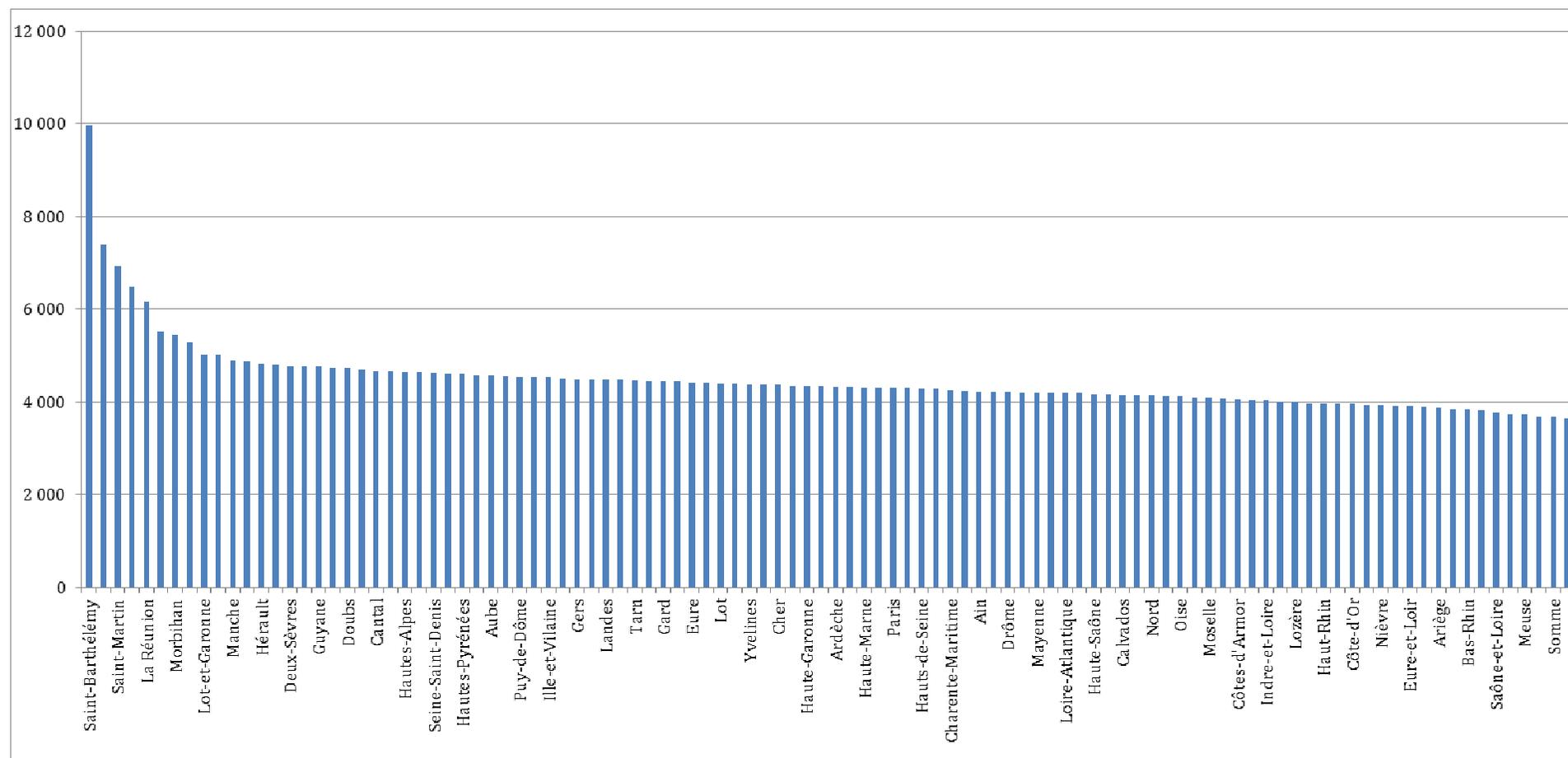
---

<sup>22</sup> Voir le graphique 2 ci-après.

<sup>23</sup> Les départements qui étaient les plus dépensiers en 2002 ont connu en euros constants une évolution négative relativement marquée jusqu'en 2009 alors que les moins dépensiers au départ ont à l'inverse connu une croissance de leurs dépenses.

## Annexe VII

**Graphique 2 : Répartition des départements au regard des dépenses annuelles d'APA (en euros) par bénéficiaire en 2011**



*Source : Chiffres CNSA (notification des concours définitifs 2011), diagnostic commun du groupe de travail Etat et départements sur le financement pérenne des AIS, avril 2013, la moyenne française était, en 2011, de 4 359 €.*

## Annexe VII

Néanmoins, ces trois facteurs ne suffisent pas à expliquer les écarts constatés entre départements. Ces dépenses peuvent varier au-delà des différences de structure démographique entre départements. Ainsi, le nombre de bénéficiaires d'un paiement au titre de l'APA pour 1 000 personnes âgées de 75 ans et plus, varie de 325 dans la Somme à 138 dans les Yvelines (moyenne pour la France : 217)<sup>24</sup>. L'hétérogénéité de l'état de santé par département, ou le plus ou moins grand isolement des personnes<sup>25</sup> pourraient expliquer ces disparités.

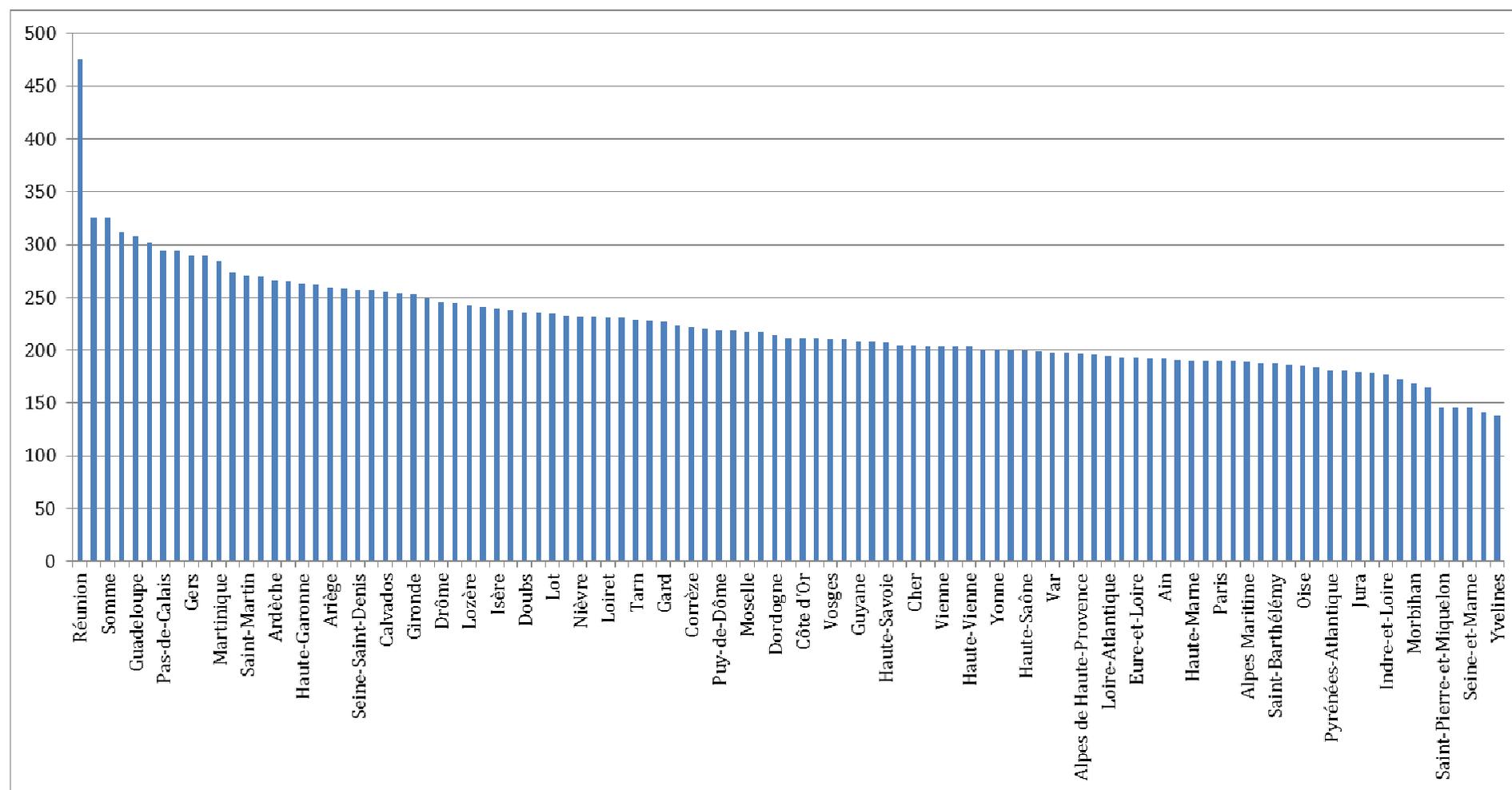
---

<sup>24</sup> Voir graphique 4 ci-après.

<sup>25</sup> *Op. cit.* Sources : DREES, enquête Bénéficiaires de l'aide sociale départementale, 2002-2012, données 2012 estimées et provisoires (septembre 2013), champ de la France métropolitaine et des DOM.

## Annexe VII

**Graphique 4 : Nombre de bénéficiaires d'un paiement en décembre 2011 pour 1 000 personnes âgées de 75 ans et plus**

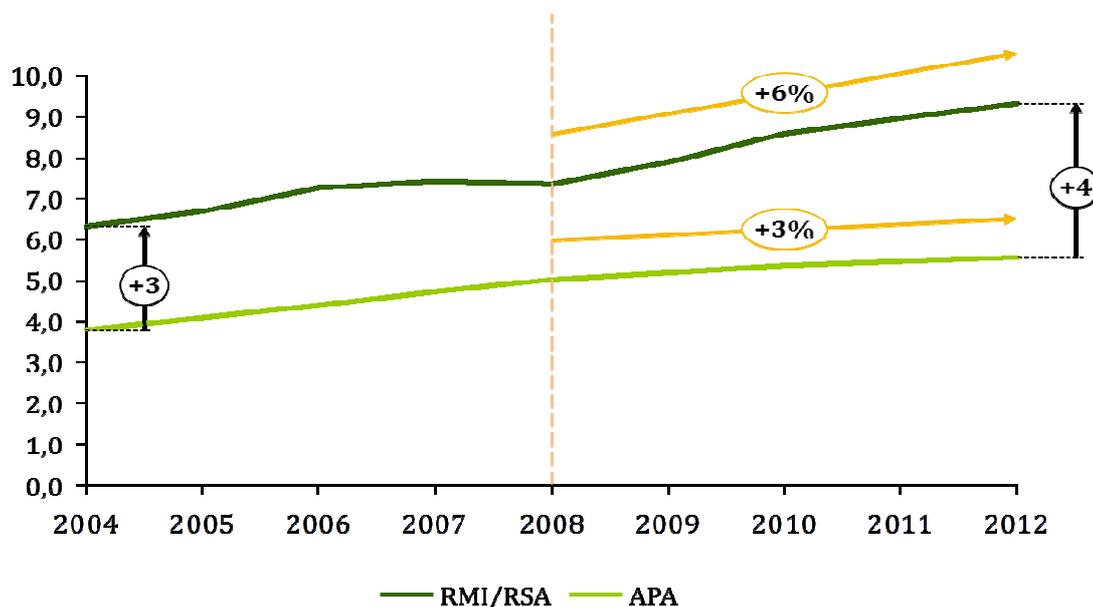


Sources : Chiffres CNSA (notification des concours définitifs 2011), diagnostic commun du groupe de travail Etat et départements sur le financement pérenne des AIS, avril 2013, la moyenne française était, en 2011, de 217 €.

### 3.4. Les dépenses des départements en faveur des personnes âgées dépendantes sont dynamiques, bien que leur progression soit moins rapide que celle du RSA depuis 2008

Les dépenses sociales obligatoires des départements ont progressé de 48 % en euros courants entre 2004 et 2011 tandis que les dépenses de fonctionnement dans leur ensemble progressaient de 50 % sur la même période. Les dépenses au titre du RMI/RSA et de l'APA ont augmenté de 47 % sur la période. Depuis la crise de 2008, la dépense de RSA augmente plus rapidement que celle liée à l'APA (respectivement +5 % par an et +3 % par an). Selon la Cour<sup>26</sup>, en 2012, 5,5Md€ ont été mobilisés dans le cadre de l'APA.

**Graphique 5 : Evolution des dépenses obligatoires d'APA et de RMI/RSA des départements (en Md€)**



Source : Données DGCL.

La crise économique de 2008 a alourdi fortement les charges liées au RSA. Le taux de chômage affiche une hausse de +0,8 % en un an et le nombre de bénéficiaires du RSA socle (avec ou sans activité) a quant à lui augmenté de plus de 5 % au cours de l'année 2012. Cette évolution est essentiellement due à la hausse du nombre de bénéficiaires du « RSA socle » seul (+6,9 %). Selon les estimations provisoires et en cours de consolidation de la DREES<sup>27</sup>, les dépenses totales nettes d'aide sociale des conseils généraux se seraient élevées, en valeur nette, à près de 33 Md€ (35 Md€ en valeur brute) en 2012 dont 30,8 Md€ en France métropolitaine, soit une hausse de +1,2 % par rapport à 2011 et de +12,5 % depuis 2008. Ceci, avec un budget global de fonctionnement hors-intérêt de la dette de 58 Md€ soit 60 % des dépenses de gestion courante hors-investissement<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Les finances publiques locales, op. cit.

<sup>27</sup> Sur la base de questionnaires renvoyés par 87 départements de France métropolitaine sur 96, représentant 91% de la population métropolitaine.

<sup>28</sup> Source : DGCL (direction générale des collectivités locales) – extraits des budgets primitifs des départements pour la DREES.

## Annexe VII

Les dépenses nettes liées aux personnes âgées pourraient représenter un montant stable de 7 Md€ dont une large part consacrée à l'APA. Près de 1,4 million de ces prestations concernent les personnes âgées (dont 1,2 million d'APA)<sup>29</sup> ; 611 000 s'adressent à des personnes vivant en établissement et 775 000 à des personnes résidant à leur domicile. La DREES indique que ce nombre total de prestations d'aide sociale (3,6 millions au 31 décembre 2012) augmente de façon régulière depuis 2008 et de +4 % de 2011 à 2012, notamment du fait de la hausse du nombre d'allocataires du RSA (+ 6 % en un an) et de celle du nombre des aides aux personnes handicapées (+3 %). La croissance reste en 2012 moindre pour les aides aux personnes âgées (+2 %) et pour l'aide sociale à l'enfance (+2 %).

**Tableau 3 : Répartition de la dépense sociale des départements en direction des personnes âgées entre 2010 et 2012 (en M€)**

Libellé	2010	2011	2012
Personnes âgées	54	54	53
Personnes dépendantes	5 266	5 294	5 454
APA à domicile (2010 2011) APA à domicile versées aux services d'aide à domicile(2012)	3 307	3 278	2 055
APA versée au bénéficiaire en établissement (2010 et 2011) APA à domicile versée au bénéficiaire (2012)	330	320	1 286
APA versée à l'établissement (2010 2011) APA versée au bénéficiaire en établissement (2012)	1 620	1 691	419
APA versée à l'établissement (2012)			1 685
APA autres	9	5	8
Frais d'hébergement en établissement pour personnes âgées	2 268	2 307	
Frais de séjour en établissement pour personnes âgées			2 332
<b>Total</b>	<b>7 588</b>	<b>7 655</b>	<b>7 839</b>

*Source : DGFIP, décembre 2013, balance définitive des comptes (hors-Mayotte et outre-mer).*

**Tableau 4 : Dépenses sociales des départements en 2011 et 2012 (en M€)**

	2011	2012
Aides à la personne dont :	15 858,6	16 450,3
Dépenses d'aide à la famille et à l'enfance	341,9	293,7
Dépenses en faveur des personnes handicapées	1 828,8	1 975
Dépenses en faveur des personnes âgées	53,7	53,2
Dépenses en faveur des personnes dépendantes	5 294,2	5 454,4
RMI-RSA	7 811,9	8 216,7
Secours d'urgence, bourses, cotisations, adhésions et autres prestations	528,1	457,2
Frais de séjour, d'hébergement et d'inhumation dont :	10 880	11 781,9
Enfance (dont frais de scolarisation)	3 548,4	4 480,7
Personnes handicapées	4 292,1	4 767,9
Personnes âgées	2 307,3	2 332,1
Frais d'hébergement non ventilés	723,51	0
Frais d'inhumation, prévention spécialisée	8,6	201,3
<b>Total</b>	<b>26 738,6</b>	<b>28 232,2</b>

*Source : Cour des comptes, octobre 2013, le périmètre couvert est l'ensemble des départements hors collectivités d'outre-mer, hors Mayotte (mais y compris les départements de Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion).*

<sup>29</sup> En nombre de prestations, et non en montants en euros.

## Annexe VII

La Cour des comptes indique dans son rapport d'octobre 2013 qu'entre 2007 et 2012, la situation des départements s'est dégradée sous la pression du dynamisme des dépenses sociales (+5,6 %), en particulier en faveur de l'APA, et de la baisse des droits de mutation. Concernant l'APA, la charge nette des départements a été multipliée par 3,5 sur la période 2002-2011 et le financement de la CNSA a diminué<sup>30</sup> pour devenir inférieur à un tiers de la dépense de 2008 à 2012, avec un taux de couverture plus bas en 2010 (29,6 %) lié aux effets de la conjoncture économique sur les ressources de la CNSA<sup>31</sup>.

Elle rappelle enfin le constat qu'elle avait préalablement formulé et qui indiquait que « (...) le décalage entre les recettes affectées et les charges croissantes supportées par les départements s'observe tout particulièrement s'agissant des trois allocations universelles à la personne que sont l'APA, le RMI/RSA et la PCH »<sup>32</sup>.

Selon la Cour<sup>33</sup>, en 2012, les charges de fonctionnement des départements (56 Md€) ont augmenté de +3,1 % tandis que leurs produits (63,6 Md€) ne progressaient que de +0,7 %. Comme elle l'avait relevé<sup>34</sup>, la charge nette de l'ensemble des allocations universelles de solidarité n'a cessé de croître, pour atteindre près de 5 Md€ en 2011. Les frais d'hébergement dans les établissements sociaux et médico-sociaux et les aides à la personne ont représenté en 2012 plus de 50 % de leurs charges de fonctionnement.

En 2012, la dépense au titre du RSA a progressé de +5,2 % pour atteindre 8,2 Md€ ; celle au titre des allocations versées aux adultes handicapés (ACTP et PCH), qui représente 2 Md€, a progressé de +8,1 %. Quant à la dépense consacrée à l'APA des personnes âgées, elle s'est élevée à 5,5 Md€, en progression de +3 %. En outre, la dépense de frais d'hébergement en établissements des enfants, des personnes âgées et adultes handicapés admis à l'aide sociale (11,6 Md€) a elle aussi fortement augmenté (+6,5 %).

La Cour rappelle que les dépenses de personnel (11,5 Md€ soit 20,5 % des dépenses des départements) ont progressé de +2,6 % et que les autres postes de dépense ont connu une évolution plus modérée<sup>35</sup>.

**Tableau 5 : Évolution des finances départementales sur la période 2010-2012 (en Md€ et en %)**

	2010	2011	2012	2013
Produits réels de fonctionnement	60,56	63,14	63,57	0,7 %
Charges réelles de fonctionnement	52,86	54,32	56,02	3,10 %
Épargne brute	7,70	8,82	7,56	-14,4 %
Recettes réelles d'investissement (hors-emprunt)	3,27	3,11	3,02	-2,9 %
Dépenses réelles d'investissement (hors-emprunt)	12,14	11,70	11,44	-2,2 %
Encours de la dette	29,74	30,46	31,07	2 %
Ratio de désendettement	3,86	3,45	4,11	ND

*Source : Cour des comptes, rapport public thématique 2013, octobre 2013.*

<sup>30</sup> Valeur relative et non pas absolue.

<sup>31</sup> *La mise en œuvre des missions de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, op. cit.*

<sup>32</sup> *Rapport public annuel 2013*, tome I, « La situation et les perspectives financières des départements », Cour des comptes, février 2013.

<sup>33</sup> *Les finances publiques locales, op. cit.*

<sup>34</sup> *Rapport public annuel 2013*, « La situation financière des départements », Cour des comptes, février 2013.

<sup>35</sup> *Les finances publiques locales, op. cit.*

## Annexe VII

**Tableau 6 : Evolution des charges réelles de fonctionnement des départements sur la période 2010-2012 (en Md€)**

	2010	2011	2012	Évolution 2012/2011
Dépenses de personnel	10,96	11,17	11,46	2,60 %
Achats de biens et services	5,63	5,64	5,61	-0,50 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	25,73	26,74	28,23	5,60 %
Autres charges de gestion courante (hors-subventions)	7,04	7,24	7,06	-2,40 %
Subventions de fonctionnement	2,5	2,49	2,51	0,70 %
Charges financières	0,8	0,87	0,94	7,90 %
Autres dépenses	0,19	0,19	0,22	16,60 %
Épargne brute	7,7	8,82	7,56	-14,40 %

*Source : Cour des comptes, rapport public thématique 2013, octobre 2013.*

Sur le sujet de la prise en charge des personnes âgées dépendantes, le Premier ministre a lancé le 29 novembre 2013 une concertation destinée à préparer la loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement, qui devrait être adoptée avant la fin de l'année 2014.

### 4. Les pistes d'évolution pour la gestion des dépenses sociales des conseils généraux

#### 4.1. Aller vers une logique de prescripteur – payeur

Le premier point a trait aux marges existantes pour les départements en matière sociale. Ces marges sont actuellement faibles.

Pour le RSA, ces marges sont totalement absentes... à l'exception de la lutte contre la fraude.

Pour l'APA, ces marges sont réduites. En principe, il ne devrait pas exister de différence de traitement entre les différents groupes iso-ressources. Dans les faits, la dispersion du nombre de personnes âgées dépendantes bénéficiaires de l'APA montre bien que les pratiques sont différentes entre départements. Ainsi, les équipes de certains conseils généraux rencontrées par la mission ont développé des démarches innovantes pour mieux piloter la dépense d'APA :

- ◆ renforcement du contrôle de la bonne application du GIR4 (conseil général du Calvados),
- ◆ la décision d'entrée en GIR 4 a été déléguée à des infirmières et non plus à des médecins par le conseil général du Calvados : en 2013, le conseil général a constaté que le nombre d'entrées en GIR 4 était inférieur au nombre d'entrées constatées en 2010 ;
- ◆ élaboration de référentiels départementaux de l'évaluation médico-sociale par le conseil général de l'Isère qui ont permis en un an d'avoir des coûts en évolution de 1,45 % pour les GIR2 et de 1,22 % pour les GIR3 et a diminué de 2,27 % pour les GIR4 alors que les tarifs des services d'aide à domicile ont progressé de 3,16 % pour les services autorisés et de 2,35 % pour les services agréés ;
- ◆ contrôle d'effectivité de tous les bénéficiaires d'APA et de la PCH à domicile recourant à l'emploi direct pour leur aide humaine qui a porté sur 3 011 dossiers dans l'Isère et a permis de réaliser près de 1,5 M€ d'économies, soit un montant moyen de 512 € par dossier (conseil général de l'Isère).

Pour autant, les départements ne peuvent ni moduler le montant de l'APA, ni prévoir des dispositifs de recours sur succession.

## Annexe VII

La question posée est dès lors de savoir à quoi sert de confier une compétence qui n'offre que des possibilités d'action limitées. A cet égard, il semble que deux voies s'offrent :

- ◆ La première consiste à souhaiter une homogénéité plus parfaite encore des conditions de délivrance de ces prestations sur le territoire. Il faut dans ce cas reprendre le financement au niveau de l'Etat et encadrer plus strictement, y compris dans un sens restrictif éventuellement, les pratiques d'octroi de ces prestations au niveau local. Le département pourrait en fonction des prestations demeurer dans un rôle de délivrance. Toutefois - et comme c'est le cas aujourd'hui - certaines prestations ne sont pas versées par le département mais par les CAF ou des associations. Dans ce cas, l'existence d'un guichet intermédiaire peut objectivement être remise en cause pour diminuer le nombre d'intervenants. En tout état de cause, il doit être exclu que l'Etat crée ses services propres d'instruction sur le territoire ;
- ◆ La seconde consiste à donner des moyens de modulation, encadrés certes, pour qu'une politique décentralisée puisse exister. Dans cette optique, l'homogénéité ne serait plus assurée sur le territoire mais varierait au sein d'une fourchette à définir. La compétence pourrait demeurer décentralisée et la compensation financière par l'Etat s'exercer au regard d'un socle minimal.

**Proposition n° 1 : Clarifier la nature des responsabilités du département en ce qui concerne les prestations sociales versées par cette collectivité. Dans le cas d'une recentralisation, mener des études complémentaires sur le sujet de la répartition des compétences entre acteurs de gestion et d'attribution des allocations.**

Ces études devront permettre :

- ◆ de maintenir au département, dans le cadre d'une délégation de compétences de la part l'Etat, une fonction d'instruction et de versement individuel des prestations ;
- ◆ de transférer cette compétence à des organismes de protection sociale qui exercent déjà des fonctions similaires ;
- ◆ d'articuler ces fonctions avec celles exercées de fait par des associations au contact direct des bénéficiaires.

### 4.2. Favoriser une coordination de l'action sociale sous l'égide des départements

Quelle que soit la décision prise en matière de prestation universelle, les départements conserveront une compétence large dans le domaine social. Cette compétence doit être réaffirmée et mieux articulée avec celle des autres acteurs.

#### 4.2.1. Une coordination à améliorer

Plusieurs difficultés sont aujourd'hui identifiées :

- ◆ une forte porosité entre les secteurs des soins, de la dépendance et du handicap. En particulier, la question des personnes âgées handicapées se pose aujourd'hui avec acuité et interroge notamment le lien entre PCH et APA ;

## Annexe VII

- ◆ une articulation non optimale des schémas de planification stratégique entre les agences régionales de santé et les conseils généraux alors même que les décisions prises sont imbriquées et ont de fortes incidences financières. Il existe ainsi une forte interconnexion entre :
  - le schéma régional d'organisation des soins,
  - le programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC),
  - le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale,
- ◆ une multiplicité d'intervenants sur le terrain qui n'est pas optimale ni en termes financiers, ni en termes de prise en charge de la personne âgée, que ce soit :
  - au niveau de l'information aux personnes âgées (CCAS, CIAS, CLIC, maisons du département...)
  - au niveau de l'instruction des dossiers par exemple en termes d'admission à l'aide sociale : elles doivent être adressées aux CCAS ou au CIAS alors même que l'instruction et la décision relèvent de la compétence du conseil général<sup>36</sup>
  - au niveau de la prise en charge : les institutions sanitaires (USLD) interviennent également en ce domaine, avec un mode de collaboration parfois complexe, voire inexistant, avec les établissements et services médico-sociaux
- ◆ le statut d'établissement public communal ou intercommunal des CCAS et des CIAS qui induit une très forte autonomie, limitant les mutualisations tant avec la ville que le conseil général,
- ◆ des outils pour le suivi et l'évaluation du degré d'autonomie des personnes âgées qui ne sont pas interconnectés et ne permettent pas dès lors de réconcilier les approches sanitaires d'un côté et les approches médico-sociales de l'autre.

### 4.2.2. La nécessité de clarifier le rôle de chacun et d'initier un dialogue constructif

Le secteur de la prise en charge des personnes âgées dépendantes doit gagner en lisibilité et en efficacité pour les individus et les institutions. En ce sens, il semble nécessaire d'amplifier les mouvements de coordination, de simplification et de rationalisation autour des conseils généraux.

#### 4.2.2.1. Encourager le dialogue en amont sur la planification stratégique et la répartition des moyens

**Proposition n° 2 : Associer l'ARS dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique lorsque des sujets sociaux sont abordés.**

#### 4.2.2.2. Créer une structure unique par département de prise en charge du handicap et de l'autonomie.

Actuellement, plusieurs conseils généraux, à l'instar de la Creuse ou de l'Isère, expérimentent des maisons départementales de l'autonomie. Cette modalité de prise en charge unique fera l'objet d'une évaluation avant sa généralisation.

**Proposition n° 3 : Favoriser une logique de guichet unique en tirant les leçons des expériences en cours de maison départementale de l'autonomie.**

---

<sup>36</sup> Article L.123-5 du CASF.

#### 4.2.2.3. Optimiser la répartition des rôles

Plusieurs pistes peuvent être suivies à cette fin :

- ◆ adapter l'organisation de la prise en charge des personnes âgées en fonction des caractéristiques du département :
  - dans les zones urbaines, il est possible de déléguer la compétence personnes âgées à la ville comme c'est le cas à Strasbourg, voire de généraliser le modèle lyonnais de la métropole,
  - dans les zones semi-urbaines, le conseil général, chef de file, adapte son organisation en fonction de la taille des CCAS ou des CIAS et de la répartition de ses unités territoriales,
  - dans les zones rurales où très souvent l'obligation de disposer d'un CCAS n'est pas remplie, le rôle du conseil général et de ses unités territoriales doit être conforté.

**Proposition n° 4 : Au regard des spécificités territoriales et des besoins recensés au sein du département, mettre en œuvre un système de gestion et de traitement des demandes adapté aux besoins de la population et garantissant la proximité nécessaire.**

- ◆ faciliter la mise en réseau des acteurs et éviter les doublons. Cela passe par :
  - un principe d'instruction unique,

**Proposition n° 5 : Supprimer l'obligation de dépôt au CCAS des demandes d'aide sociale à l'hébergement afin qu'elles soient adressées directement au CG.**

- une réflexion sur les implantations territoriales existantes et une meilleure répartition des rôles entre les CLIC, les unités territorialisées d'action sociale du département et les CCAS ou CIAS,
- une politique de partenariat initiée par le conseil général. A titre illustratif, le département de la Creuse apporte son aide financière aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur des structures alternatives au placement en maison spécialisée,
- des mutualisations de service entre CCAS/ CIAS, communes et conseil général. Dans cette perspective, il serait pertinent de :

**Proposition n° 6 : Permettre des mutualisations de services entre les conseils généraux et le bloc communal voire entre les conseils généraux et les centres communaux d'action sociale ainsi que les centres intercommunaux.**

#### 4.2.2.4. Améliorer les outils d'évaluation de l'autonomie tant sur le volet dépendance (grille AGIR) que soins en établissement (grille PATHOS)

**Proposition n° 7 : Concernant le montant de l'APA, mobiliser les instruments permettant de mieux valoriser le degré de fragilité des conditions de vie des résidents (outils PATHOS et AGGIR).**

Cette démarche passerait par les instruments suivants :

- ◆ mobiliser les enquêtes sur les coûts en EHPAD et les travaux engagés sur le référentiel PATHOS en insistant davantage sur le degré de fragilité des conditions de vie de la personne âgée ;

## Annexe VII

- ◆ dans un souci d'égalité de traitement entre citoyens, développer au sein des conseils généraux et entre eux les outils de reconnaissance mutuelle sur les évolutions de la grille AGGIR et la formation gérontologique<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Proposition issue du rapport (IGAS) de juillet 2009 consacrée à *La gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie – Synthèse des contrôles de la mise en œuvre de l'APA réalisés dans plusieurs départements* (Annie Fouquet, Michel Laroque, Cédric Puydebois).

## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

- ◆ **Proposition n° 1 :** Clarifier la nature des responsabilités du département en ce qui concerne les prestations sociales versées par cette collectivité. Dans le cas d'une recentralisation, mener des études complémentaires sur le sujet de la répartition des compétences entre acteurs de gestion et d'attribution des allocations.
- ◆ **Proposition n° 2 :** Associer l'ARS dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique lorsque des sujets sociaux sont abordés.
- ◆ **Proposition n° 3 :** Favoriser une logique de guichet unique en tirant les leçons des expériences en cours de maison départementale de l'autonomie.
- ◆ **Proposition n° 4 :** Au regard des spécificités territoriales et des besoins recensés au sein du département, mettre en œuvre un système de gestion et de traitement des demandes adapté aux besoins de la population et garantissant la proximité nécessaire.
- ◆ **Proposition n° 5 :** Supprimer l'obligation de dépôt au CCAS des demandes d'aide sociale à l'hébergement afin qu'elle soit adressée directement au CG.
- ◆ **Proposition n° 6 :** Permettre des mutualisations de services entre les conseils généraux et le bloc communal voire entre les conseils généraux et les centres communaux d'action sociale ainsi que les centres intercommunaux.
- ◆ **Proposition n° 7 :** Concernant le montant de l'APA, mobiliser les instruments permettant de mieux valoriser le degré de fragilité des conditions de vie des résidents (outils PATHOS et AGGIR).

## **ANNEXE VIII**

### **Culture**

# SOMMAIRE

<b>1. L'ÉTAT DECONCENTRE ET TOUS LES NIVEAUX DE COLLECTIVITES TERRITORIALES BENEFICIENT D'UNE GRANDE LIBERTE D'ACTION DANS LE DOMAINE DE L'ACTION CULTURELLE, LES DISPOSITIFS DE COORDINATION ETANT QUASIMENT INEXISTANTS.....</b>	<b>1</b>
1.1. Aux côtés des services déconcentrés de l'Etat, les collectivités territoriales mènent une action culturelle fondée juridiquement sur la clause générale de compétence, et sur un transfert de compétences de l'Etat aux collectivités .....	1
1.1.1. <i>En l'absence de textes de loi précisant la compétence culturelle des collectivités territoriales, l'intervention des communes s'est longtemps fondée exclusivement sur la clause générale de compétence.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>En organisant le transfert de certaines compétences culturelles de l'Etat aux collectivités territoriales, la loi du 22 juillet 1983 a permis au département et à la région d'émerger comme acteurs de la politique culturelle locale, aux côtés des communes.....</i>	<i>1</i>
1.1.3. <i>L'action culturelle locale relève également de la compétence des services déconcentrés de l'Etat.....</i>	<i>2</i>
1.2. Il n'existe pas de mécanisme de coordination des politiques culturelles menées sur le territoire.....	2
1.2.1. <i>La possibilité ouverte par la constitution de désigner un chef de file n'a pas été utilisée dans le domaine de l'action culturelle .....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>Le partage des rôles entre la DRAC et les collectivités territoriales passe essentiellement par la signature du contrat de plan Etat-Région (CPER) .....</i>	<i>3</i>
1.2.3. <i>Les établissements de coopération culturelle permettent à des collectivités et aux services de l'Etat de se regrouper pour coordonner leurs actions dans le cadre d'un projet culturel précis.....</i>	<i>4</i>
<b>2. LE FINANCEMENT DE LA CULTURE EST MAJORITAIREMENT PORTE PAR LE NIVEAU COMMUNAL.....</b>	<b>5</b>
2.1. Le financement des politiques de développement économique est éclaté entre différents acteurs publics .....	5
2.2. Une étude du ministère de la culture de 2009 montre que les communes sont le principal financeur des politiques culturelles au niveau local.....	6
2.2.1. <i>Les communes et leurs groupements sont les premiers financeurs de la politique culturelle.....</i>	<i>7</i>
2.2.2. <i>La progression des dépenses culturelles des départements pourrait être ralentie, du fait de la hausse continue du poids des dépenses sociales dans le budget des conseils généraux.....</i>	<i>8</i>
2.2.3. <i>La dépense culturelle des régions est en forte augmentation, mais reste encore inférieure à celle des autres collectivités.....</i>	<i>8</i>
2.2.4. <i>Les dépenses culturelles des régions et des EPCI ont connu la plus forte progression sur ces dernières années.....</i>	<i>9</i>
2.3. L'action culturelle fait l'objet de cofinancements nombreux entres administrations publiques locales .....	10

<b>3. PRECONISATIONS.....</b>	<b>11</b>
3.1. Clarifier l'exercice de la compétence culturelle entre collectivités .....	11
3.2. Clarifier le partage des rôles entre Etat déconcentré et collectivités territoriales.....	13
<b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS .....</b>	<b>15</b>

## **1. L'État déconcentré et tous les niveaux de collectivités territoriales bénéficient d'une grande liberté d'action dans le domaine de l'action culturelle, les dispositifs de coordination étant quasiment inexistant**

### **1.1. Aux côtés des services déconcentrés de l'Etat, les collectivités territoriales mènent une action culturelle fondée juridiquement sur la clause générale de compétence, et sur un transfert de compétences de l'Etat aux collectivités**

#### **1.1.1. En l'absence de textes de loi précisant la compétence culturelle des collectivités territoriales, l'intervention des communes s'est longtemps fondée exclusivement sur la clause générale de compétence**

Jusqu'à l'adoption de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983, aucune loi ne précisait les champs d'intervention respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales en matière culturelle.

L'intervention des collectivités territoriales dans le domaine culturel s'est longtemps fondée exclusivement sur la clause générale de compétence.

De fait, l'action culturelle des communes est ancienne et diversifiée. Les interventions culturelles des communes concernent d'abord le patrimoine, dont les musées. Lors de son audition au Sénat du 31 janvier 2008 sur les collectivités territoriales et la culture, Jean-Marie Pontier, professeur de droit public et de droit de la culture, estimait que sur les 1 203 musées recensés en France, plus de 900 relèvent des collectivités territoriales, et principalement des communes.

#### **1.1.2. En organisant le transfert de certaines compétences culturelles de l'Etat aux collectivités territoriales, la loi du 22 juillet 1983 a permis au département et à la région d'émerger comme acteurs de la politique culturelle locale, aux côtés des communes**

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat organise le transfert d'une partie des compétences culturelles de l'Etat aux collectivités territoriales. La section 5 de cette loi organise notamment les transferts suivants :

- ◆ les bibliothèques centrales de prêt sont transférées aux départements ;
- ◆ l'organisation et le financement des bibliothèques municipales est transféré aux communes ;
- ◆ l'organisation et le financement des musées des régions, des départements et des communes leur sont transférés ;
- ◆ les établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique, sauf en ce qui concerne l'enseignement supérieur, sont transférés aux communes, départements et régions ;
- ◆ les établissements d'enseignement public des arts plastiques, sauf en ce qui concerne l'enseignement supérieur, sont transférés aux communes, départements et régions.

## Annexe VIII

La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 est la dernière loi ayant induit un changement notable du partage de la compétence culturelle entre les différents niveaux de collectivités territoriales et l'Etat :

- ◆ les régions se sont vu transférer les opérations d'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France. Elles peuvent également choisir de confier aux départements ou aux communes la conduite des opérations dans ce domaine ;
- ◆ les départements ont reçu les crédits consacrés à la conservation du patrimoine rural non-protégé et la gestion à titre expérimental des crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques ;
- ◆ régions, départements et communes ont également reçu la possibilité d'obtenir le transfert de certains monuments historiques ;
- ◆ la loi réorganise l'enseignement artistique local :
  - trois catégories d'école d'enseignement de la musique, de la danse et du théâtre sont créées : les écoles à rayonnement communal et intercommunal, les écoles à rayonnement départemental et les écoles à rayonnement régional.
  - le département est chargé d'établir un schéma départemental de développement des enseignements artistiques.

### **1.1.3. L'action culturelle locale relève également de la compétence des services déconcentrés de l'Etat**

Depuis 1977, le ministère de la culture est représenté dans chaque région par des Directions régionales des affaires culturelles (DRAC). Les DRAC sont chargées de mettre en œuvre, sous l'autorité du préfet de région et des préfets de département, la politique culturelle définie par le gouvernement. Elles exercent aussi une fonction d'expertise et de conseil auprès des diverses collectivités territoriales et des partenaires culturels locaux. Leurs missions couvrent tous les secteurs d'activité du ministère : lecture, musique, arts plastiques, danse, théâtre, cinéma et audiovisuel, culture scientifique et technique, musées, archives et patrimoine.

Leurs fonctions s'organisent ainsi autour de trois grandes missions :

- ◆ la protection et la valorisation du patrimoine ;
- ◆ le soutien à la création artistique et aux industries culturelles ;
- ◆ la démocratisation culturelle.

Ces trois grandes missions des DRAC recourent en grande partie des domaines dans lesquels les collectivités territoriales sont également compétentes pour agir.

### **1.2. Il n'existe pas de mécanisme de coordination des politiques culturelles menées sur le territoire**

Il existe au niveau national une instance de dialogue entre le ministère de la culture et les collectivités territoriales, le Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel. Toutefois, elle s'intéresse aux orientations générales mais ne s'ingère pas dans la conduite des politiques culturelles locales.

### **1.2.1. La possibilité ouverte par la constitution de désigner un chef de file n'a pas été utilisée dans le domaine de l'action culturelle**

Dans le domaine culturel, aucune collectivité n'a été désignée comme chef de file. La loi du 13 août 2004 a néanmoins renforcé le rôle de la région et du département dans deux domaines de l'action culturelle. Ainsi, en matière d'enseignements artistiques du spectacle vivant, la loi indique que la région « *organise et finance le cycle d'enseignement professionnel initial* », jusqu'alors assuré par les communes. Il s'agit là moins d'un chef de filât que d'un transfert de compétences des communes vers la région.

La loi du 13 août 2004 indique également que le département « *adopte un schéma départemental de développement des enseignements artistiques [qui] définit les principes d'organisation* » de ces enseignements. L'adoption d'un tel schéma par le département le rapproche d'un chef de filât, mais la portée même du schéma est atténuée par l'attribution à la région d'une compétence tout aussi importante en matière d'enseignement artistique.

### **1.2.2. Le partage des rôles entre la DRAC et les collectivités territoriales passe essentiellement par la signature du contrat de plan Etat-Région (CPER)**

Il n'existe pas davantage d'outils de coordination de l'action culturelle des collectivités territoriales et des DRAC sur le territoire. Seule la signature du contrat de plan Etat-Région (CPER) permet de coordonner l'action des services de l'Etat et des collectivités sur des grands projets culturels.

Le volet culturel des CPER porte, pour l'essentiel, sur la construction d'équipements culturels et l'entretien du patrimoine. Le ministère de la culture s'est ainsi engagé à hauteur de près de 360 M€ dans les CPER 2007-2013 (soit 2 % de son budget).

D'autres outils contractuels entre Etat et collectivités intègrent un volet culturel. C'est notamment le cas du contrat local d'éducation artistique (CLEA), qui réunit les acteurs culturels d'un territoire pour bâtir un projet éducatif.

D'après le rapport de l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) d'octobre 2010 sur le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le domaine culturel<sup>1</sup>, certaines DRAC ont conclu des conventions de développement culturel avec des départements (l'Ardèche, les Landes, le Cantal) ainsi qu'avec des communes ou leurs regroupements (le Vendômois, La Châtre dans l'Indre, l'île d'Yeu, le Pays d'Ancenis dans les Pays de la Loire, le Pays de Briey en Lorraine). Ces conventions sont mises en œuvre à partir d'un diagnostic territorial et d'objectifs partagés avec les collectivités. Elles donnent lieu à un travail de coordination avec les différents partenaires, et elles permettent de dégager des mesures nouvelles et de consolider des initiatives locales. Néanmoins, cette démarche de contractualisation entre Etat et collectivités dans le domaine culturel reste peu développée.

A titre d'exemple, l'Etat en Alsace a financé à hauteur de 11,9 M€ sur 55,1 M€ de subventions des projets culturels figurant dans le CPER 2007-2013. Ces projets sont cofinancés avec le conseil régional, et les deux conseils généraux. Ces subventions ont notamment permis d'effectuer des travaux de sécurité, de restauration et d'aménagement du château du Haut-Koenigsbourg, monument géré par le conseil général du Bas-Rhin. L'Etat a également participé à la rénovation du musée Unterlinden à Colmar, du musée historique de Strasbourg, et du musée de l'automobile à Mulhouse.

---

<sup>1</sup> Rapport n°2010-36-octobre 2010, « 21 propositions pour relancer le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le domaine culturel », Inspection général des affaires culturelles.

## Annexe VIII

Aux projets culturels du CPER s'ajoutent, en Alsace, les interventions contractualisées au titre du contrat triennal. Spécificité du territoire alsacien, cet outil vise à améliorer l'attractivité du territoire de Strasbourg. Il permet de coordonner les actions en ce sens de la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS), du conseil régional, du conseil général du Bas-Rhin et de l'Etat. Pour la période 2012-2014, l'Etat a participé à hauteur de 19,2 M€ sur 42,8 M€ au financement du programme d'intervention. Parmi les projets soutenus figurent la restructuration de l'Ecole Nationale d'Architecture de Strasbourg, le festival de musique contemporaine Musica, le plan de sauvegarde et de mise en valeur de Strasbourg, etc.

En définitive, la DRAC d'Alsace souligne que la quasi-totalité des subventions qu'elle attribue font l'objet d'un cofinancement par au moins une collectivité territoriale.

En outre, nombre de Conseils régionaux et généraux signent avec les territoires des contrats qui comportent un volet culturel : il s'agit par exemple d'engagements pluriannuels en faveur d'un festival, de manifestations ou d'un équipement.

### **1.2.3. Les établissements de coopération culturelle permettent à des collectivités et aux services de l'Etat de se regrouper pour coordonner leurs actions dans le cadre d'un projet culturel précis**

L'établissement public de coopération culturelle (EPCC) est une catégorie d'établissement public créé par la loi du 4 janvier 2002. L'EPCC permet d'organiser la coopération entre des collectivités territoriales et l'Etat ou entre des collectivités territoriales seules sur un projet culturel pérenne.

La circulaire n° 2003-005 du 18 avril 2003 précise qu'un « EPCC associant l'Etat et les collectivités territoriales devra privilégier la gestion de services publics culturels dont l'ancrage est territorial mais qui, en raison de leur importance et de la qualité de leur contribution à la création et à la diffusion artistique, à la formation des artistes, à la conservation et à la valorisation du patrimoine, contribuent à la réalisation d'objectifs nationaux en termes de politique culturelle ou d'aménagement du territoire ». L'Etat n'a donc pas vocation à participer à tous les EPCC. D'après le rapport de l'IGAC de juin 2010 sur les établissements publics de coopération culturelle<sup>2</sup>, il existait 57 EPCC en 2010, dont :

- ◆ 35 où l'Etat était membre :
  - dans seulement 2 EPCC, l'Etat avait une position dominante ;
  - dans 5 EPCC l'Etat était en situation de parité avec la région ou le département ;
  - dans la majorité des cas, l'Etat est en position d'accompagnateur des collectivités.
- ◆ 33 avec la région d'implantation membre de l'EPCC ;
- ◆ 30 où les départements étaient membres ;
- ◆ 45 où les communes et intercommunalités étaient présentes.

En définitive, l'EPCC est davantage un instrument de coordination de l'action culturelle des collectivités qu'un instrument de coordination entre l'Etat et les collectivités.

---

<sup>2</sup> Rapport n°2010-19 sur les établissements publics de coopération culturelle, juin 2010, Inspection générale des affaires culturelles.

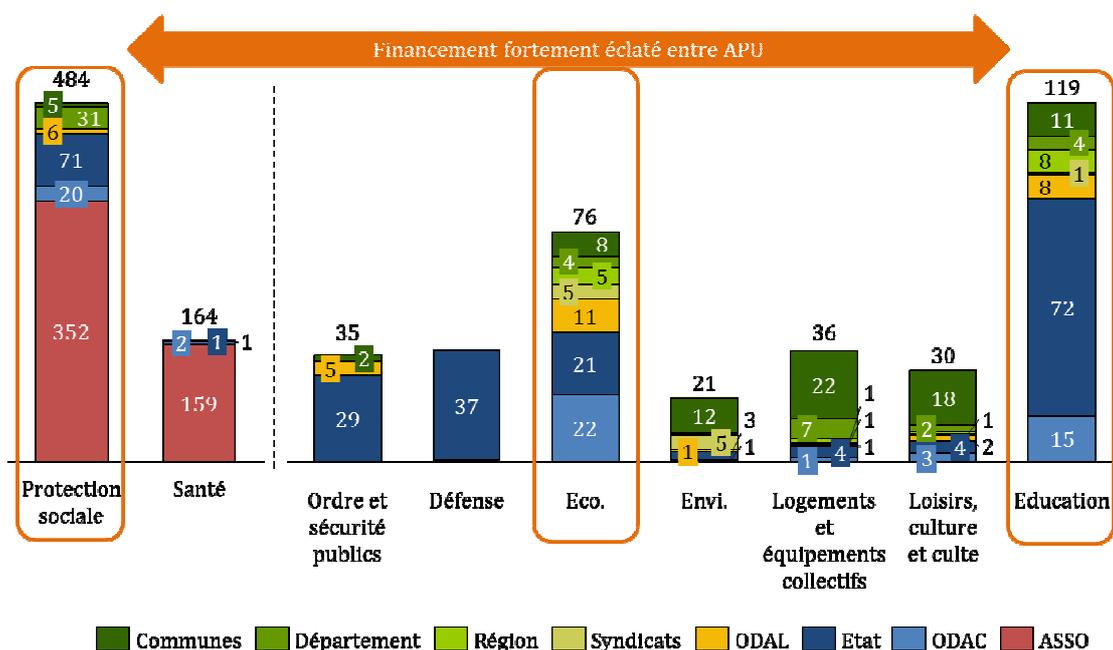
## 2. Le financement de la culture est majoritairement porté par le niveau communal

### 2.1. Le financement des politiques de développement économique est éclaté entre différents acteurs publics

La diversité des financeurs dans le domaine de l'action culturelle est néanmoins moins marquée que pour d'autres politiques publiques.

Les dépenses des administrations publiques, présentées ci-dessous, sont ventilées suivant une nomenclature internationale, définie dans le système de comptes nationaux de 1993 appelé COFOG (*Classification of the Functions of Government*). Cette classification répartit les dépenses des administrations publiques en dix catégories selon leur finalité : services publics généraux ; défense ; ordre et sécurité publics ; affaires économiques ; protection de l'environnement ; logement et équipements collectifs ; santé ; loisirs, culture et culte ; enseignement ; protection sociale. Le champ des administrations publiques et le montant des dépenses sont ceux de la comptabilité nationale.

**Graphique 1 : Partage du financement des principales politiques publiques par sous-secteurs d'administration publique (en Md€ ; 2011)**



Source : DGFIP, données 2011.

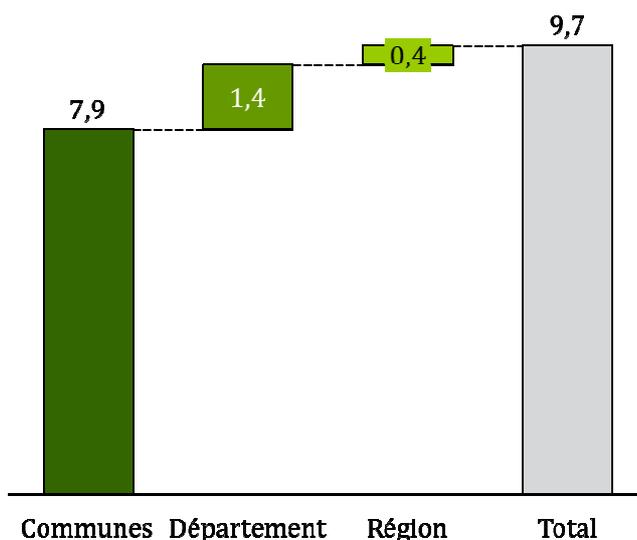
Les dépenses dans le champ « loisirs, culture et culte » sont portées à 60 % par le niveau communal. Le périmètre retenu est plus large que celui de la culture. En effet, le champ « loisirs, culture et culte » regroupe les services récréatifs, les services culturels, les services de radiodiffusion, de télévision et d'édition, et les cultes.

## Annexe VIII

Si l'on ne retient que les champs « services culturels » et « services de radiodiffusion, de télévision et d'édition », la répartition entre les différents niveaux de collectivités territoriales est la suivante :

- ◆ 7,9 Md€ pour le bloc communal ;
- ◆ 1,4 Md€ pour les départements ;
- ◆ 426 M€ pour les régions.

**Graphique 2 : Décomposition de la dépense dans les secteurs « services culturels » et « services de radiodiffusion, de télévision et d'édition » entre les différents niveaux de collectivités territoriales (en Md€ ; 2011)**



*Source : DGFIP, données 2011.*

### **2.2. Une étude du ministère de la culture de 2009 montre que les communes sont le principal financeur des politiques culturelles au niveau local**

Le département des études, de la prospective et des études statistiques (DEPS) du Ministère de la culture a publié en 2009 une étude sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2006. Les données figurant dans cette étude ne sont pas totalement comparables aux données de la DGFIP pour 2011 présentées plus haut. En effet, si le DEPS utilise bien les comptes administratifs des collectivités, les données issues de ces comptes sont ensuite redressées grâce aux résultats d'une enquête nationale auprès de :

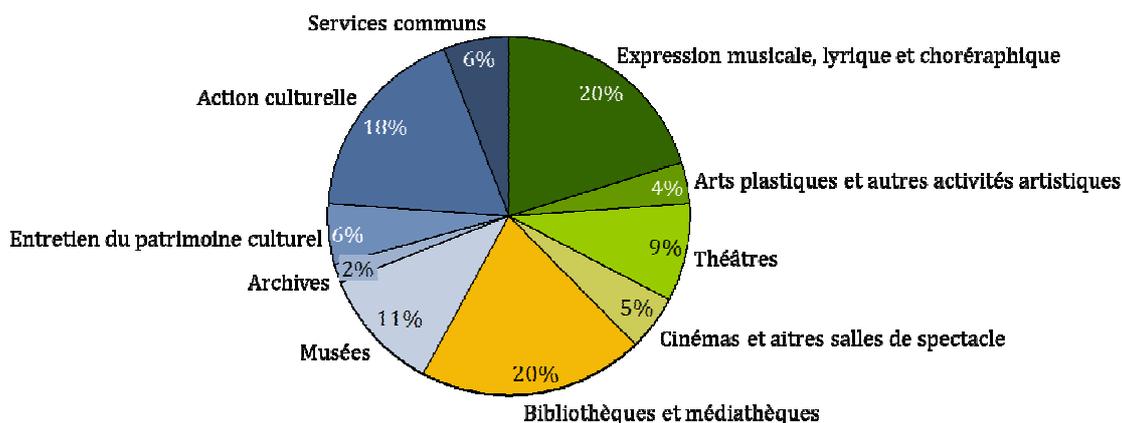
- ◆ l'ensemble des départements et régions de France métropolitaine ;
- ◆ un échantillon de communes de plus de 10 000 habitants ;
- ◆ tous les établissements de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre comportant en leur sein au moins une commune de plus de 10 000 habitants et ayant déclaré la compétence culturelle ;
- ◆ cinq syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) ayant déclaré la compétence culturelle.

Les résultats de cette enquête sont néanmoins concordants avec les données communiquées par la DGFIP. Ils font notamment apparaître le poids déterminant des communes dans la dépense culturelle.

### 2.2.1. Les communes et leurs groupements sont les premiers financeurs de la politique culturelle

D'après l'enquête de la DEPS, les communes de plus de 10 000 habitants ont dépensé 4,4 Md€ dans le domaine culturel en 2006. Ces dépenses représentent en moyenne 8,1 % de l'ensemble du budget des communes. Ce pourcentage moyen, très supérieur à celui des autres collectivités publiques peut dépasser les 20 % pour certaines communes. Les principaux domaines d'intervention des communes, dans le domaine culturel, sont l'expression musicale (orchestres, chorales, conservatoires, ...), les bibliothèques et l'action culturelle.

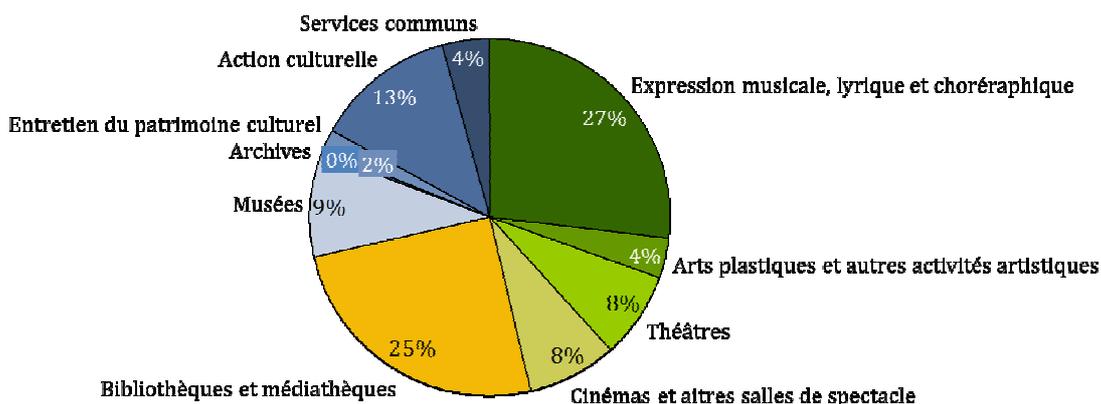
**Graphique 3 : Dépenses culturelles des communes de plus de 10 000 habitants en 2006**



*Source : DEPS, Ministère de la culture, 2009.*

En 2006, les EPCI ayant reçu la compétence culture ont dépensé 842 M€ dans ce secteur, soit 5,7 % de leur budget global. Les groupements interviennent principalement dans le soutien aux équipements culturels traditionnels des communes, en particulier dans les domaines de la lecture publique et des enseignements artistiques (écoles de musique, d'art, médiathèques).

**Graphique 4 : Dépenses culturelles des EPCI compétents en 2006**



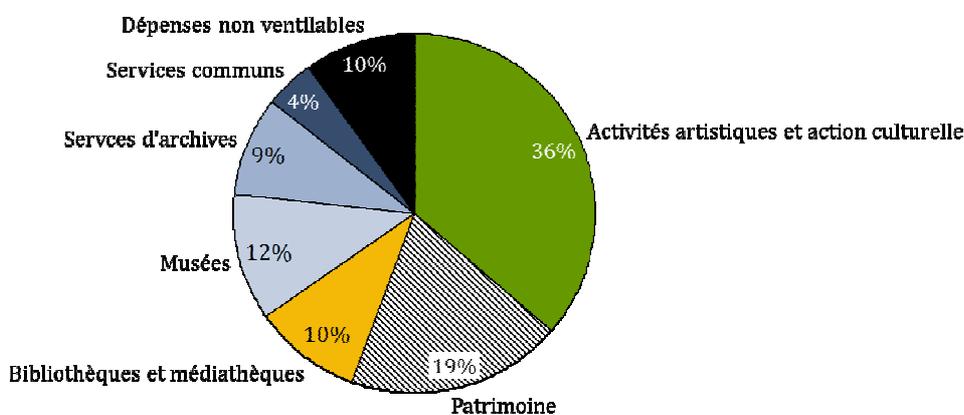
*Source : DEPS, Ministère de la culture, 2009.*

### 2.2.2. La progression des dépenses culturelles des départements pourrait être ralentie, du fait de la hausse continue du poids des dépenses sociales dans le budget des conseils généraux

Les départements ont la dépense culturelle la plus importante en volume, après les communes, avec 1,3 Md€ de dépenses culturelles en 2006, soit 2,2 % de leur budget global. Les principales missions des départements en termes de culture concernent l'expression artistique et l'action culturelle, ainsi que la conservation et la diffusion des patrimoines.

D'après une enquête du DEPS citée par le rapport de l'IGAC sur le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le domaine culturel<sup>3</sup>, 55 départements ont réduit en 2010 leurs dépenses de fonctionnement pour la culture, dans une fourchette de -0,1 % à -36,6 %. La baisse en valeur absolue est estimée à 32 millions (-2,4 %). Cette baisse des dépenses culturelles des départements constatée en 2010 est le corollaire de la chute des droits de mutation à titre onéreux, ainsi que de la progression très forte des dépenses sociales obligatoires.

Graphique 5 : Dépenses culturelles des départements en 2006



Source : DEPS, Ministère de la culture, 2009.

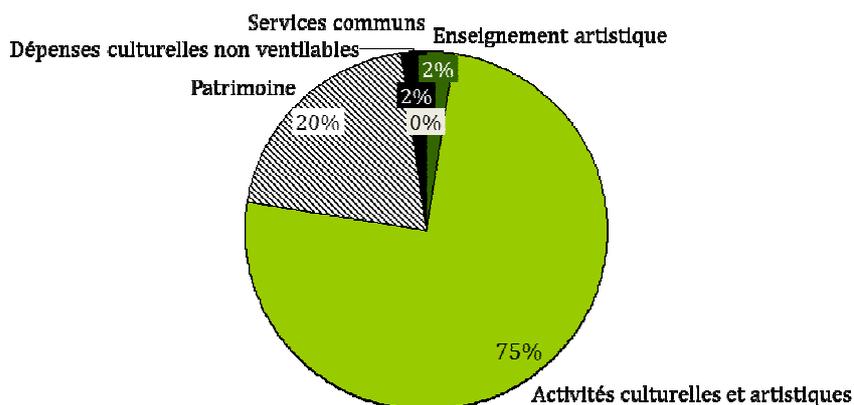
### 2.2.3. La dépense culturelle des régions est en forte augmentation, mais reste encore inférieure à celle des autres collectivités

Enfin, les régions ont dépensé 556 M€ dans le domaine culturel en 2006, soit un effort culturel de 2,5 % de leur budget. Jusqu'à la loi du 13 août 2004, les régions n'avaient pas reçu d'importantes compétences culturelles, ce qui ne les a pas empêchées de développer une action culturelle propre, *via* notamment la création et le soutien d'orchestres, de théâtres et *via* les fonds régionaux (d'art contemporain, d'acquisition des musées et des bibliothèques).

<sup>3</sup> Rapport n°2010-36-octobre 2010, « 21 propositions pour relancer le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le domaine culturel », Inspection général des affaires culturelles.

## Annexe VIII

**Graphique 6 : Dépenses culturelles des régions en 2006**

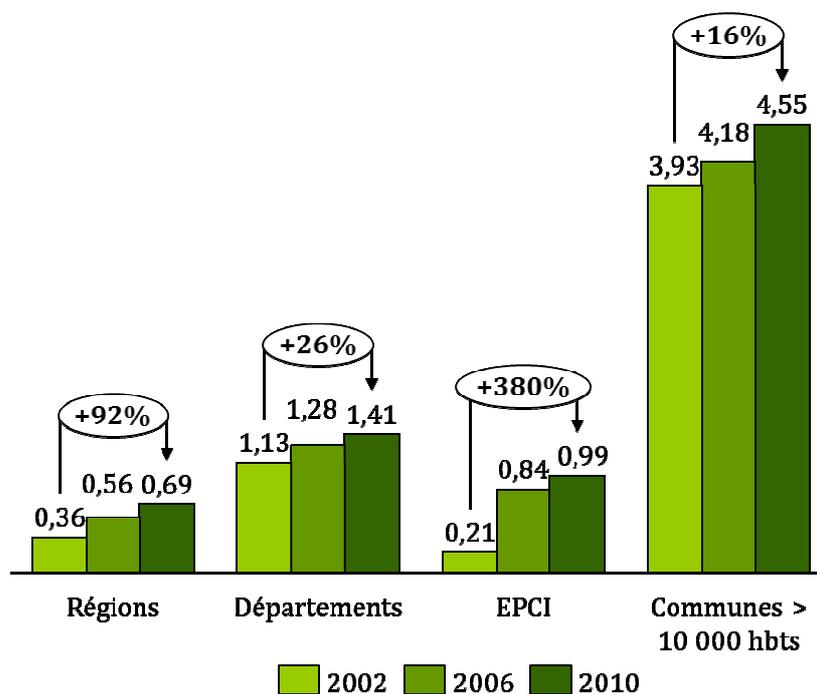


*Source : DEPS, Ministère de la culture, 2009.*

### 2.2.4. Les dépenses culturelles des régions et des EPCI ont connu la plus forte progression sur ces dernières années

Les données provisoires fournies par le DEPS à l'IGF et à l'IGAC dans le cadre de la mission sur le PIB culturel montrent une progression des dépenses culturelles des collectivités territoriales entre 2006 et 2010, de l'ordre de 12 %, et plus particulièrement pour les régions et les groupements des communes.

**Graphique 7 : Evolution des dépenses culturelles entre 2006 et 2010 (en Md€ et %)**



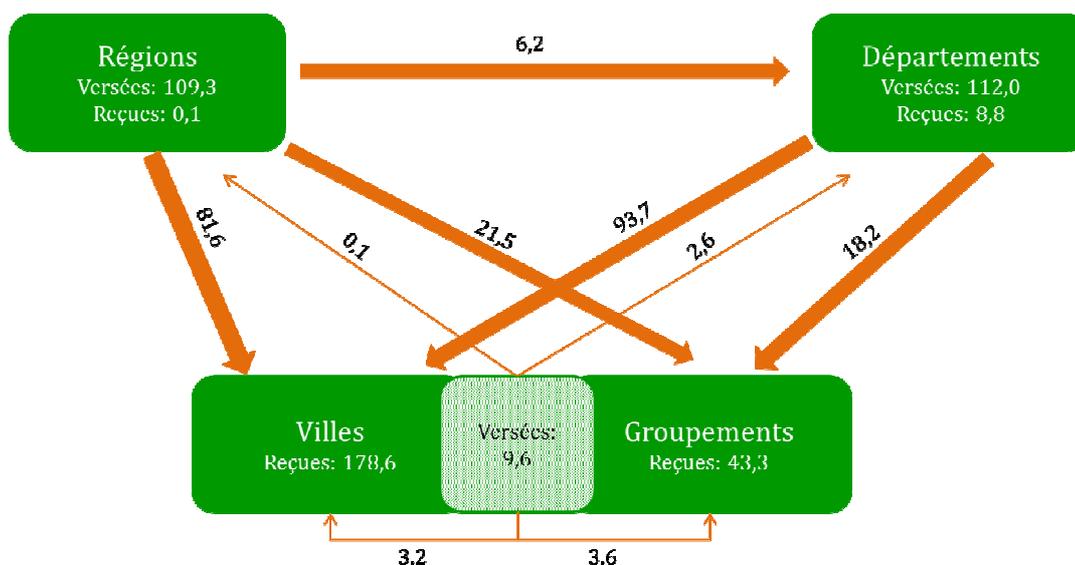
*Source : DEPS, Ministère de la culture, 2014.*

Au total, l'effort des collectivités territoriales dans le domaine culturel est estimé par le DEPS à 6,8 Md€ en 2006. Les dépenses des collectivités territoriales en faveur de la culture sont de 7,6 Md€ en 2010, et de 13,9 Md€ pour l'État d'après le rapport de l'IGF et de l'IGAC sur le PIB culturel<sup>4</sup>. Ces deux chiffres ne peuvent être additionnés, leurs périmètres étant différents. En effet, la définition du « périmètre culture » retenu par le « jaune budgétaire » est plus large que celui retenu par la DEPS dans son enquête.

### 2.3. L'action culturelle fait l'objet de cofinancements nombreux entre administrations publiques locales

L'enquête du DEPS permet d'identifier les flux croisés existants entre les différents niveaux de collectivités dans le domaine de l'action culturelle. Il peut s'agir notamment de subventions versées par une collectivité à une autre pour la réalisation de projets culturels. Ces subventions viennent essentiellement des régions et des départements, à destination des communes, et prennent majoritairement la forme de subventions d'investissement. Au total, les subventions versées entre collectivités représentent 231 M€ en 2006, soit 3,5 % des dépenses culturelles nettes des collectivités territoriales.

**Graphique 8 : Subventions culturelles croisées entre les différents niveaux de collectivités territoriales en 2006**



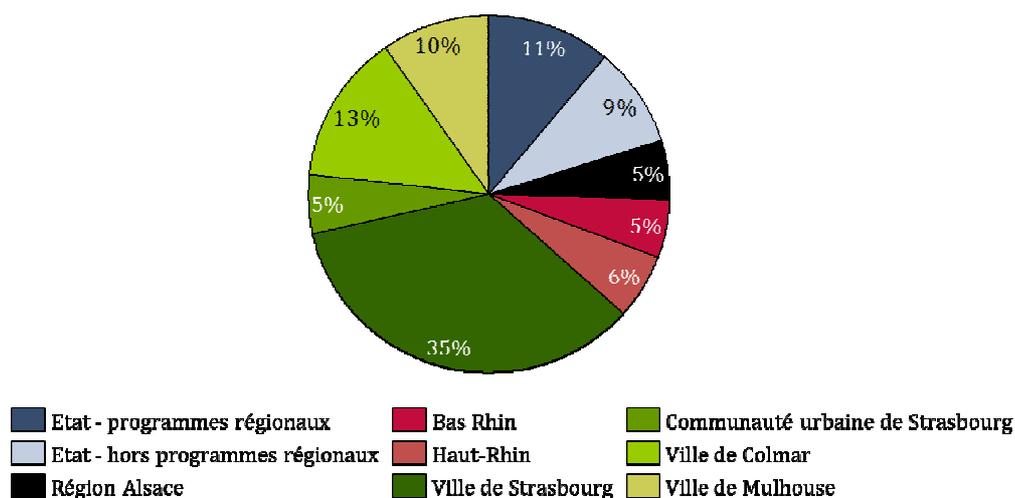
Source : DEPS, Ministère de la culture, 2009.

Pour prendre l'exemple de la région Alsace, le partage des financements en matière de culture en 2013 entre les principales collectivités et l'Etat est le suivant :

- ◆ 53,3 M€ pour l'Etat dont :
  - 13 M€ pour la création ;
  - 5,9 M€ pour le patrimoine ;
- ◆ 13,2 M€ pour la région ;
- ◆ 29,1 M€ pour les conseils généraux ;
- ◆ 166 M€ pour la Communauté urbaine de Strasbourg, la ville de Strasbourg, la ville de Colmar et la ville de Mulhouse.

<sup>4</sup> « L'apport de la culture à l'économie en France », décembre 2010, Inspection générale des finances et inspection générale des affaires culturelles.

Graphique 9 : Financement de la culture en région Alsace en 2013



Source : DRAC, Préfecture, données mission.

Au demeurant, cette répartition n'épuise pas le sujet du partage de la compétence culturelle en région Alsace, d'autres communes et intercommunalités que celles énoncées plus haut disposant de leur propre musée ou activité culturelle, même s'il s'agit de montants réduits.

Cet éclatement entre plusieurs administrations du financement des mêmes scènes, spectacles, manifestations, expositions, ... justifierait une coordination plus étroite. Pour autant, comme cela a pu être constaté en différents lieux par la mission :

- ◆ il existe rarement un service commun d'instruction des dossiers entre deux collectivités ou entre l'Etat et une collectivité ;
- ◆ l'instruction conjointe des dossiers est l'exception même si certaines collectivités ont amorcé des logiques d'examen en commun après une première instruction ou exigent une information sur les cofinancements obtenus des autres acteurs publics de la part des demandeurs ;
- ◆ seules les interventions contractualisées ou les conventions d'objectifs et de moyen des structures labellisées entrent dans une logique partenariale entre les différents acteurs, mais au prix d'un important et coûteux travail de coordination.

### 3. Préconisations

#### 3.1. Clarifier l'exercice de la compétence culturelle entre collectivités

Il faut d'abord souligner que la compétence culturelle revêt de nombreuses formes : le patrimoine, les archives, le livre, le spectacle vivant, les musées, la formation ... Il n'est probablement pas pertinent de vouloir clarifier l'ensemble de ces champs d'intervention de manière identique.

Dans certains domaines, l'exercice de la compétence culturelle par plusieurs niveaux de collectivités territoriales sur un même territoire n'est pas satisfaisant. C'est le cas notamment de l'éclatement actuel sur le spectacle vivant et les musées. Cet éclatement limite les possibilités d'arbitrage et de rationalisation de l'offre culturelle et participe à l'accroissement des coûts de structures. A titre d'exemple, sur le territoire de la communauté urbaine de Lille, coexistent plusieurs musées, gérés chacun par un acteur local différent (Palais des Beaux-Arts géré par la ville de Lille, musée de la métropole de Villeneuve d'Ascq et maison natale de Charles de Gaulle gérée par le département). Chaque collectivité a donc un service culturel,

## Annexe VIII

chargé notamment de la gestion des œuvres, ou tout du moins des personnels qui participent à cette mission.

Pour autant, deux arguments sont évoqués pour maintenir cet éclatement :

- ◆ la multiplicité des financeurs assurerait une autonomie du milieu culturel et de la création artistique face au risque de pression d'un acteur dominant ;
- ◆ le rayonnement des différentes manifestations ou lieux culturels est très variable et doit répondre à des échelles territoriales adaptées. Pour reprendre l'exemple alsacien, il n'y a pas de nécessité que le musée Oberlin, dans la vallée de la Bruche, soit confié à la région Alsace.

En outre, il est délicat de confier le chef de filât en matière culturelle à la région, dans la mesure où l'essentiel de la dépense culturelle locale est portée par l'échelon communal. S'il faut sans doute écarter une logique de monopole d'un seul niveau territorial, rien n'empêche de réduire le nombre d'intervenants.

Dès lors, il est possible, sans bouleversement, de viser à une simplification du paysage culturel entre collectivités, l'objectif étant :

- ◆ de diminuer le nombre d'intervenants tout en conservant différentes échelles d'intervention ;
- ◆ de contraindre à des modes d'organisation plus collectifs que parallèles dans le financement des acteurs de la culture.

Afin de clarifier le partage des compétences entre région et département, la compétence culturelle, notamment dans le domaine du spectacle vivant, pourrait devenir une compétence d'attribution de la région. Cela n'exclut pas, en vertu des possibilités légales de délégation, que sur tel ou tel équipement la région décide de déléguer cette compétence au département si celui-ci lui semble le mieux à même de l'exercer, mais cela se ferait dans le cadre d'une convention qui devrait définir le partage des rôles et les modalités d'instruction liées à cette compétence.

**Proposition n° 1 : Faire de l'action culturelle, notamment dans le domaine du spectacle vivant, une compétence d'attribution de la région, à charge pour celle-ci d'en déléguer tout ou partie de l'exercice aux départements, si elle le souhaite.**

Au niveau communal, la compétence générale de la commune dans le champ culturel devrait être maintenue. Néanmoins, le développement de l'intercommunalité, et l'émergence des métropoles là où elles existent, devraient conduire à revoir le partage des compétences culturelles au sein du boc communal. L'action culturelle doit être attribuée à un seul échelon pour éviter la création de services et de politiques en doublon entre les niveaux intercommunaux et communaux. Si, d'une manière générale, ce choix peut dépendre du partage du type de compétences transférées au niveau de l'intercommunalité, dans les modèles les plus intégrés comme les métropoles, c'est au niveau de la métropole qu'il convient d'exercer cette compétence.

**Proposition n° 2 : Sur le territoire des intercommunalités, l'action culturelle devrait être menée par un seul niveau. La compétence culturelle pourrait être attribuée à la métropole pour le compte des communes et du département.**

### 3.2. Clarifier le partage des rôles entre Etat déconcentré et collectivités territoriales

Les représentants des collectivités territoriales rencontrés par la mission ont pointé le *hiatus* entre le rôle de « prescripteur » que souhaite conserver l'Etat et ses capacités de « payeur ». L'attribution par l'Etat d'un label à des scènes ou centres culturels locaux ne s'accompagne pas nécessairement de financements de l'Etat, ce qui reporte les demandes de subventions vers les collectivités. Dans un contexte de plus grande rareté des financements publics, la concertation en amont entre collectivités et services de l'Etat est donc indispensable pour évaluer les conséquences croisées des propositions des uns et des autres, avant toute décision.

Le rapport d'octobre 2010 de l'IGAC sur le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le domaine culturel<sup>5</sup>, proposait d'expérimenter un copilotage des aides à la création dans le spectacle vivant et les arts plastiques entre DRAC, région et département. Ainsi, dans les Pays-de-la-Loire, la DRAC, la région et le département de la Loire-Atlantique ont choisi de mettre en place un guichet unique.

Le pacte d'avenir pour la Bretagne de décembre 2013 va plus loin, puisqu'il prévoit une délégation de certaines compétences de la DRAC à la région, possibilité ouverte par le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Il pourrait être envisagé d'aller plus loin et de transférer la compétence et les crédits des DRAC dans le domaine du soutien à l'activité culturelle aux conseils régionaux.

Les services déconcentrés de l'Etat pourraient ainsi se retirer des politiques de subventionnement des actions culturelles locales, pour lesquelles ils n'interviennent plus que comme financeur secondaire. Les services de l'Etat, nationaux ou déconcentrés, conserveraient la politique de labellisation des principaux événements ou scènes.

<b>Proposition n° 3 : Transférer les crédits et les personnels des DRAC relatifs notamment au soutien au spectacle vivant aux conseils régionaux.</b>
---

En ce qui concerne la politique culturelle des métropoles, le rapport d'octobre 2010 de l'IGAC<sup>6</sup>, proposait de globaliser des crédits du ministère de la culture investis dans les projets culturels sur le territoire de la métropole et, par convention, d'en transférer la gestion aux métropoles. Ce transfert aurait pour avantage :

- ◆ de reconnaître la pleine capacité des métropoles à assurer une politique culturelle ambitieuse ;
- ◆ d'inciter à la création de métropoles et à l'émergence de projets culturels métropolitains ;
- ◆ de recentrer l'action des services de l'État sur l'accompagnement des projets culturels des collectivités, notamment dans les territoires moins favorisés.

La globalisation de crédits de l'État a notamment été mise en œuvre dans le cadre du projet « Marseille-Provence capitale européenne de la culture » en 2013.

Là aussi, il pourrait être envisagé d'aller plus loin et de transférer la conduite de certains grands projets culturels et les crédits afférents de l'Etat aux métropoles. Une telle mesure permettrait de faciliter la mise en cohérence des projets culturels sur un même territoire et de renforcer l'effet de levier des subventions à la création artistique.

---

<sup>5</sup> Rapport n°2010-36-octobre 2010, « 21 propositions pour relancer le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le domaine culturel », Inspection général des affaires culturelles.

<sup>6</sup> Idem.

**Proposition n° 4 : Pour les grands projets culturels conduits pas l'Etat sur le territoire des métropoles, en transférer la conduite et les crédits afférents aux métropoles.**

Cette double clarification entre collectivités et entre Etat et collectivités aboutirait *in fine* à limiter à deux le nombre d'acteurs publics pouvant sur un même territoire potentiellement cofinancer un même évènement ou une même institution. La réduction du nombre d'intervenants pourrait faciliter le développement d'une bonne pratique, à savoir l'instruction conjointe des dossiers de subventions, afin de réduire les coûts d'instruction.

**Proposition n° 5 : Généraliser l'instruction commune des dossiers de financement des acteurs culturels par des dispositions spécifiques incluses dans les conventions de délégation lorsqu'elles existent ou dans les contractualisations et conventions d'objectifs.**

Afin de limiter les cofinancements et le saupoudrage d'aides dans le domaine culturel, il pourrait être envisagé d'introduire par voie législative le principe d'un cofinancement minimal de 25 % du montant total d'un investissement, quel que soit le cofinancier (collectivité territoriale ou Etat). Un tel dispositif inciterait également à l'unification des procédures d'instruction et au retrait de certains financeurs marginaux.

**Proposition n° 6 : Introduire un seuil minimal de cofinancement de 25 % de l'investissement total pour chaque cofinancier d'un projet culturel.**

## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

- ◆ **Proposition n° 1 :** Faire de l'action culturelle, notamment dans le domaine du spectacle vivant, une compétence d'attribution de la région, à charge pour celle-ci d'en déléguer tout ou partie de l'exercice aux départements, si elle le souhaite.
- ◆ **Proposition n° 2 :** Sur le territoire des intercommunalités, l'action culturelle devrait être menée par un seul niveau. La compétence culturelle pourrait être attribuée à la métropole pour le compte des communes et du département.
- ◆ **Proposition n° 3 :** Transférer les crédits et les personnels des DRAC relatifs notamment au soutien au spectacle vivant aux conseils régionaux.
- ◆ **Proposition n° 4 :** Pour les grands projets culturels conduits pas l'Etat sur le territoire des métropoles, en transférer la conduite et les crédits afférents aux métropoles.
- ◆ **Proposition n° 5 :** Généraliser l'instruction commune des dossiers de financement des acteurs culturels par des dispositions spécifiques incluses dans les conventions de délégation lorsqu'elles existent ou dans les contractualisations et conventions d'objectifs.
- ◆ **Proposition n° 6 :** Introduire un seuil minimal de cofinancement de 25 % de l'investissement total pour chaque cofinanceur d'un projet culturel.

## **ANNEXE IX**

### **Bonnes pratiques**

# SOMMAIRE

<b>1. DES REDIMENSIONNEMENTS EN COURS, DANS CERTAINS TERRITOIRES, DE L'INTERVENTION DEPARTEMENTALE ET REGIONALE.....</b>	<b>1</b>
<b>2. DES MESURES VOLONTARISTES DE MAITRISE DES DEPENSES .....</b>	<b>1</b>
2.1. Des actions visant à stabiliser voire réduire les dépenses de fonctionnement.....	2
2.1.1. <i>Une réduction des dépenses de fonctionnement courant s'appuyant sur une contractualisation avec les services.....</i>	<i>2</i>
2.1.2. <i>Des marges importantes dans le pilotage de la masse salariale.....</i>	<i>2</i>
2.1.3. <i>Des politiques d'achat inspirées du privé dans certaines grandes villes françaises.....</i>	<i>3</i>
2.1.4. <i>Des possibilités de réduction des frais financiers.....</i>	<i>3</i>
2.1.5. <i>Une optimisation de la gestion patrimoniale.....</i>	<i>3</i>
2.1.6. <i>Une gestion plus économe du parc automobile.....</i>	<i>3</i>
2.2. Une recherche de maîtrise voire de réduction des dépenses d'intervention .....	3
2.2.1. <i>Le déneigement.....</i>	<i>3</i>
2.2.2. <i>Le social.....</i>	<i>4</i>
2.2.3. <i>La restauration scolaire.....</i>	<i>4</i>
2.2.4. <i>Les transports.....</i>	<i>4</i>
2.2.5. <i>L'aide aux associations .....</i>	<i>5</i>
2.3. La rationalisation des démembrements de la collectivité.....	5
<b>3. DES DEMARCHES D'OPTIMISATION DES RECETTES.....</b>	<b>5</b>
<b>4. DES OUTILS INTERESSANTS DE TRANSPARENCE FINANCIERE .....</b>	<b>6</b>
<b>5. DES INITIATIVES DE MUTUALISATION DES SERVICES VARIEES .....</b>	<b>6</b>
5.1. La pratique fréquente des groupements d'achats.....	6
5.2. Quelques expériences de guichet unique.....	7
5.3. Les mutualisations entre les services de la ville centre et l'intercommunalité.....	7
5.4. Les mutualisations opérationnelles entre collectivités publiques .....	8

## Annexe IX

La mission a rencontré de nombreux élus et professionnels territoriaux lors de ses déplacements. Elle a pu constater la diversité des initiatives territoriales en matière de maîtrise des dépenses. Ces réflexions ont également été enrichies par des retours d'expériences des associations d'élus, à l'instar de l'Association des Départements de France (ADF) qui a réalisé pour ses membres un guide des bonnes pratiques en matière d'économies. Au-delà des démarches locales, cette revue des bonnes pratiques fait ressortir :

- ◆ les différences réelles entre niveaux de collectivités territoriales : la situation financière ayant conduit de toute évidence les conseils généraux et régionaux à engager des politiques de maîtrise de leurs dépenses ;
- ◆ l'existence d'un « effet taille », les collectivités territoriales les plus importantes disposant de services d'audit, d'évaluation et de contrôle de gestion permettant un pilotage plus fin de leurs dépenses (ce qui ne signifie pas que les petites collectivités à leur échelle ne s'inscrivent pas dans une recherche d'économies).

Il est clair que certaines de ces bonnes pratiques d'un point de vue financier et budgétaire impliquent une évolution de choix politiques de la part des élus. Il s'agit donc d'exemples qui :

- ◆ n'ont pas vocation à être systématiquement généralisés ou repris dans un texte normatif qui aurait pour effet d'imposer des choix politiques à l'ensemble des collectivités, en remettant en cause le principe constitutionnel de libre administration ;
- ◆ ne sont en aucun cas exhaustifs ni représentatifs de l'ensemble des collectivités territoriales. Ils ont simplement vocation à mettre en valeur des initiatives pertinentes en matière de maîtrise des dépenses publiques.

### **1. Des redimensionnements en cours, dans certains territoires, de l'intervention départementale et régionale**

A la suite de la réduction des concours de l'Etat et de la perte d'autonomie fiscale, de nombreux conseils régionaux et généraux se sont interrogés sur leur périmètre d'intervention. Afin de mesurer leurs marges de manœuvre et de concentrer leur budget sur leur cœur de compétences, certaines collectivités ont réalisé un important travail, permettant de différencier :

- ◆ les dépenses obligatoires et réglementaires ;
- ◆ les dépenses obligatoires et modulables ;
- ◆ les dépenses facultatives.

D'autres collectivités, telles que le conseil régional de Rhône-Alpes, le conseil régional du Limousin et les conseils généraux du Bas-Rhin et de l'Orne, se sont engagées dans une véritable revue des politiques publiques intégrant, non seulement le critère du caractère obligatoire de la dépense, mais plus généralement celui de sa performance. Elles ont ainsi analysé chaque action menée à l'aune de sa pertinence, de son utilité, de ses résultats, de son efficacité, de sa lisibilité, de sa complémentarité avec les autres acteurs, de son adéquation aux besoins du territoire. Inspirées des méthodes d'audit, ces démarches apprécient également les risques politique, économique et social existants et prennent en compte, le cas échéant, le degré de dépendance des structures concernées au financement régional.

### **2. Des mesures volontaristes de maîtrise des dépenses**

S'il est sans doute plus aisé pour une collectivité, face à une réduction des ressources de réduire sa capacité d'autofinancement et son volume d'investissement que de réduire ses dépenses, de nombreuses collectivités territoriales ont néanmoins adopté des mesures volontaristes de stabilisation ou de réduction des dépenses de fonctionnement.

## **2.1. Des actions visant à stabiliser voire réduire les dépenses de fonctionnement**

La majorité des grandes collectivités rencontrées cherchent aujourd'hui à minimiser leurs dépenses de fonctionnement voire à les réduire.

### **2.1.1. Une réduction des dépenses de fonctionnement courant s'appuyant sur une contractualisation avec les services**

Nombreuses sont les collectivités à avoir opté pour une démarche de contractualisation avec les directions, afin de les responsabiliser sur la consommation de leurs crédits et d'ajuster leurs dépenses de fonctionnement :

- ◆ à Mulhouse Alsace agglomération, chaque pôle ou service se voit allouer, dans le cadre d'un dialogue de gestion, une subvention d'équilibre globale. Le montant de cette subvention découle directement des objectifs de la collectivité en matière de maîtrise de ses dépenses de gestion ;
- ◆ la ville de Caen a engagé une politique de stabilisation et de réduction des dépenses de fonctionnement qui s'est traduite par la mise en œuvre d'une planification pluriannuelle de fonctionnement (PPF). Lancée en 2010, cette PPF a fixé pour certaines dépenses ciblées un objectif de réduction de 10 % sur le mandat et a défini des enveloppes par services (avec 0 % d'augmentation en volume). La PPF s'est traduite par des réorganisations ou des fermetures de services.
- ◆ La communauté urbaine de Strasbourg pratique une politique de contractualisation sur les dépenses avec les différentes directions de la collectivité. Elle teste actuellement une démarche de contrat de délégation de gestion pluriannuelle avec 3 directions pilotes.

### **2.1.2. Des marges importantes dans le pilotage de la masse salariale**

Quelques collectivités sont parvenues à stabiliser leur masse salariale. D'autres sont allées plus loin. Par exemple, le conseil général de l'Isère a opéré une réorganisation des services qui a permis la suppression de 309 équivalents temps pleins sur un total de 3 723 ETP, soit 8 % de l'effectif. Il s'agit d'un exercice complexe dans la mesure où les dépenses de personnel progressent mécaniquement sous l'effet du glissement vieillesse technicité (effets des progressions indiciaires des agents, des avancements de grades et des promotions internes ainsi que des réussites à concours). Parmi les bonnes pratiques constatées par la mission, peuvent être relevées les expériences suivantes :

- ◆ temps de latence entre départs et arrivée ;
- ◆ réduction des budgets de remplacement et priorisation selon le service ;
- ◆ gel des créations de poste (conseil régional de Bourgogne depuis 5 ans) ;
- ◆ non remplacement des départs à la retraite ;
- ◆ réorganisation du temps de travail et strict respect des 1 607 heures (conseil général de l'Isère, gain de 170 postes soit 4 % de l'effectif) ;
- ◆ calcul des ratios d'avancement de grade en fonction des possibilités budgétaires (CUS) ;
- ◆ à la Ville de Lyon et au Grand Lyon, contractualisation avec les services qui disposent d'enveloppes pour gérer la masse salariale variable (besoins occasionnels, remplacements, heures supplémentaires) ;

## Annexe IX

- ◆ meilleure prise en charge des agents reclassés dont le coût est estimé à 2,15 M€ pour la ville de Lyon, soit 0,68 % de la masse salariale (amélioration des conditions de travail, recrutement plus efficace et accompagnement des évolutions professionnelles, recensement des postes pour reconversion, développement de parcours de reconversion professionnelle).

### 2.1.3. Des politiques d'achat inspirées du privé dans certaines grandes villes françaises

Certaines grosses collectivités, prenant exemple sur Lyon, ont recruté des acheteurs privés pour réduire leur budget d'achat :

- ◆ à Lyon, le gain annuel est évalué à 3 M€ ;
- ◆ à Lille, ce sont 17 M€ en 6 ans (soit 2,8 M€ par an) sur un périmètre d'achats de 60 M€ qui ont été économisés.

### 2.1.4. Des possibilités de réduction des frais financiers

La Ville de Lyon a notamment travaillé sur la mise en concurrence des établissements bancaires pour limiter ses frais financiers.

### 2.1.5. Une optimisation de la gestion patrimoniale

D'importantes économies peuvent être réalisées dans ce domaine. :

- ◆ le conseil général de l'Isère a réduit ses superficies de 25 % en 4 ans et a mené une politique d'optimisation des charges de fonctionnement (économie de 11,8 M€ en 5 ans). Il s'est lancé dans une politique d'acquisition et de cession de biens qui a généré une plus-value de 15,4 M€ entre 2009 et 2012 soit 3,85 M€ ;
- ◆ le conseil régional Rhône-Alpes est parvenu par exemple à une maîtrise du coût de l'énergie des lycées grâce à une réforme du calcul de la dotation de fonctionnement qui les responsabilise davantage.

### 2.1.6. Une gestion plus économe du parc automobile

Il est possible de réaliser des économies sur le parc automobile en limitant le dimensionnement du parc roulant en réinterrogeant l'affectation du matériel roulant, et en limitant le nombre de véhicules affectés (bonne pratique portée notamment par la fédération des villes moyennes).

## 2.2. Une recherche de maîtrise voire de réduction des dépenses d'intervention

### 2.2.1. Le déneigement

Au conseil général de l'Isère, des économies ont été réalisées en instituant la règle d'un agent par sableuse et non de deux, et en mobilisant les agriculteurs et les entreprises de bâtiments et de travaux publics pour le déneigement. Cela a permis d'économiser 40 postes qui ont été redéployés sur d'autres secteurs prioritaires.

### 2.2.2. Le social

Si les marges d'action sur les dépenses sociales sont extrêmement réduites, certains conseils généraux ont développé des démarches innovantes pour mieux piloter la dépense, ce qui a généré des gains parfois substantiels, notamment dans les domaines suivants :

- ◆ concernant l'APA et la PCH :
  - renforcement du contrôle de la bonne application du GIR 4 (conseil général du Calvados et conseil général de la Drôme) ;
  - la décision d'entrée en GIR 4 a été déléguée aux infirmières et non plus aux médecins par le conseil général du Calvados : en 2013, le Conseil général a constaté que le nombre d'entrées en GIR 4 était inférieur au nombre d'entrées constatées en 2010 ;
  - contrôle d'effectivité de tous les bénéficiaires d'APA et de la PCH à domicile recourant à l'emploi direct pour leur aide humaine, qui a porté sur 3 011 dossiers dans l'Isère et a permis de réaliser près de 1,5 M€ d'économies, soit un montant moyen de 512 € par dossier (conseil général de l'Isère) ;
- ◆ protection de l'enfance :
  - évolution du dispositif de la protection de l'enfance engagée en 2013 par le conseil général de l'Isère : adaptation des accueils des jeunes majeurs, développement de l'accueil familial ;
  - meilleure maîtrise des prix de journée des établissements ASE, prise en charge rigoureuse des mineurs isolés, amélioration de la qualité des mesures de prévention avec la mise en place d'un contrôle d'effectivité en 2014 ;
  - péréquation des financements entre les différents centres de planification et d'éducation familiale (conseil général de l'Isère) ;
- ◆ critères d'attribution plus serrés du fonds de solidarité logement et accompagnement de la demande dans le cadre d'une démarche d'insertion (conseil général de l'Isère) ;
- ◆ création d'une mission d'audit des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) qui a permis une économie de 1 % du budget annuel allouée aux établissements soit 60 M€ (conseil général de l'Aube).

### 2.2.3. La restauration scolaire

L'organisation de la restauration scolaire peut être source de gains d'efficience. A titre d'exemple, le Conseil général de l'Isère a mutualisé les cantines de 5 à 6 collèges, ce qui a permis de gagner 40 postes.

Ces mutualisations, en fonction de la localisation et de la taille des établissements, peuvent avoir lieu entre départements et communes (collèges et primaire), départements et régions (collèges et lycées), au sein des départements (établissements sociaux et médico-sociaux et collèges). A chaque fois, une étude particulière est nécessaire pour déterminer les économies d'échelle, la logistique nécessaire, les compatibilités horaires,...

### 2.2.4. Les transports

Des réflexions ont pu intervenir sur les lignes les moins utilisées avec des fermetures le cas échéant (conseil général de l'Isère).

Le choix du car – et parfois du taxi collectif – s'avère plus économe pour certaines dessertes peu fréquentées que le recours au TER.

### 2.2.5. L'aide aux associations

Quelques collectivités se sont lancées dans un contrôle plus actif des aides versées aux associations afin de :

- ◆ limiter les montants de subvention à travers une contractualisation pluriannuelle (Reims) ;
- ◆ obtenir le reversement des subventions lorsqu'elles n'ont pas été employées conformément aux conditions d'octroi ou bien qu'elles n'ont pas été consommées en tout ou partie (conseils généraux de Haute-Savoie, de Loire-Atlantique et Seine-Marne).

### 2.3. La rationalisation des démembrements de la collectivité

Afin de réduire les coûts de fonctionnement de leurs démembrements et d'éviter la création de doublons, certaines collectivités ont opté :

- ◆ pour une « filialisation » de leur démembrement. C'est le cas de la Ville de Caen et de son CCAS à travers l'intégration des instances de direction du CCAS au sein de la direction générale et du comité de direction de la Ville. Par ailleurs, les fonctions ressources et support (finances, RH, informatique, ateliers techniques) ont été mutualisées (35 emplois budgétaires transférés du CCAS vers la ville en 2010), le CCAS ne conservant que les personnels affectés aux 4 activités métiers (personnes âgées, petite enfance, solidarité, mission handicap).
- ◆ pour une ré-internalisation des activités : c'est par exemple le cas de l'agglomération de Caen-la-Mer où, à compter de 2014, la direction du développement économique et l'agence de développement économique SYNERGIA (EPIC) vont se fondre dans une direction commune ;
- ◆ pour une fusion de leurs démembrements comme la Région Alsace qui a décidé de fusionner ses trois outils de promotion touristique (Alsace international, marque Alsace et comité régional du tourisme), en une entité unique ;
- ◆ pour la création d'une nouvelle entité regroupant le comité départemental du tourisme et du service tourisme du conseil général dans un EPIC Isère tourisme.

## 3. Des démarches d'optimisation des recettes

Les économies ne se limitent pas à la maîtrise des dépenses. Elles passent aussi par une optimisation des recettes. La mission a constaté l'existence de bonnes pratiques, dans ce domaine, telles que :

- ◆ la fiscalité :
  - le conseil général de la Haute-Vienne a provisionné des droits de mutations à titre onéreux lorsque le marché immobilier était dynamique pour faire face au retournement du cycle ;
  - la Ville de Lyon a engagé un travail approfondi avec les services fiscaux de l'Etat pour améliorer la connaissance de ses bases, éviter des oublis et mieux simuler les produits ;
  - la commune de Samoëns, commune touristique, a organisé une relance systématique des résidents étrangers loueurs de meublés au regard des obligations fiscales relatives à l'hébergement touristique.

## Annexe IX

- ◆ la tarification de ses services publics : les services communs de la Ville et de l'agglomération de Reims ont réalisé des comparaisons sur les tarifs pratiqués par d'autres collectivités territoriales, et ont étudié chaque tarif existant permettant de réviser les coûts proposés lorsque cela était pertinent ;
- ◆ la recherche plus systématique de financement européen comme à la Ville de Lyon où un accompagnement spécifique des services concernés sur les démarches à entreprendre a été mis en place.

### 4. Des outils intéressants de transparence financière

La mission a relevé de nombreuses pratiques qui favorisent le suivi des coûts et la transparence financière pour le citoyen. Parmi elles, on peut citer :

- ◆ la présentation du budget par activité (Ville de Colmar) ;
- ◆ le plan de mandat présenté à travers la programmation pluriannuelle des investissements adoptée pour la durée du mandat et révisée annuellement (Mulhouse Alsace Agglomération) ;
- ◆ un rapport sur les incidences financières en termes de fonctionnement, lors de la présentation en commission des finances d'une dépense d'investissement nouvelle (conseil général Haute-Vienne) ;
- ◆ l'élaboration d'une programmation pluriannuelle d'investissement et de fonctionnement (Reims, Lyon) ;
- ◆ l'existence d'une fiche financière donnant le détail des prévisions budgétaires qui accompagne les délibérations (conseil général de l'Isère) ;
- ◆ de multiples démarches de type LOLF (Ville de Lyon...) ;
- ◆ la signature d'un pacte financier et fiscal entre l'agglomération et les communes devant permettre de financer le projet du territoire au service de sa population tout en optimisant les nouvelles ressources, en garantissant la pérennisation de l'action publique, proposant plus d'équité en fonction de la richesse de chacun (Communauté d'agglomération des portes de l'Isère).

### 5. Des initiatives de mutualisation des services variées

#### 5.1. La pratique fréquente des groupements d'achats

La mission a pu constater la fréquence de cette pratique qui permet des gains substantiels estimés le plus souvent à 10 à 15 % du total et peut porter sur :

- ◆ des achats groupés sur des marchés de téléphonie, informatique et logiciels, achats de véhicules, matériel (ville de Colmar et son agglomération par exemple) ;
- ◆ l'achat des assurances entre ville et CCAS (à Caen, elle a généré d'un exercice à l'autre une économie de 16 000 €, sur une base initiale de coûts de 85 000 €) ;
- ◆ les marchés de fournitures, d'articles de nettoyage, traiteurs (Ville de Lyon, autres communes de l'agglomération, communauté urbaine, Région, Hospices civils) ;
- ◆ les marchés de fournitures administratives (les villes de Lyon, de Villeurbanne et de Caluire ont obtenu des gains de 13 % auquel il faut ajouter les gains de temps administratifs car chaque commune se répartit la gestion de la procédure) ;

## Annexe IX

- ◆ l'acquisition d'une plateforme de dématérialisation Alsace Marchés publics pour un profil d'acheteur commun (groupement de commandes rassemblant la CUS, la Région Alsace, le Département du Bas-Rhin, celui du Haut-Rhin, la Ville et l'agglomération de Mulhouse) ;
- ◆ l'achat de carburant et de fuel (conseils généraux du Calvados et de la Creuse) ;
- ◆ les télécommunications (mutualisation des achats de réseaux entre le CG du Calvados, le SDIS et les collègues) ;
- ◆ des achats groupés de formations professionnelles avec pôle emploi et l'Agefiph (conseil régional Rhône Alpes).

### 5.2. Quelques expériences de guichet unique

Quelques collectivités tendent à mutualiser l'instruction des dossiers. C'est notamment le cas à la ville de Caen en matière de petite enfance avec la CAF, et de vie quotidienne des personnes âgées avec le conseil général du Calvados. Ces démarches sont parfois communes comme c'est le cas entre l'Etat et les départements de la Manche et de l'Orne pour les bourses.

### 5.3. Les mutualisations entre les services de la ville centre et l'intercommunalité

Elles peuvent être :

- ◆ ascendantes lorsque les services de la ville sont mis à disposition de l'intercommunalité (exemple de Colmar) ;
- ◆ descendantes lorsque l'intercommunalité réalise des services pour la ville : c'est notamment le cas de Mulhouse, d'Angers, de Strasbourg, de Brest, de Toulouse...

Il existe des degrés différents de mutualisations allant :

- ◆ de la direction générale commune (cas de Colmar) ;
- ◆ de quelques services communs comme :
  - la Ville de Caen et son agglomération qui partagent la direction des bâtiments, la direction informatique et téléphonie, de la direction de la culture (hors équipements culturels), et du service social du personnel ;
  - la Ville de Limoges et son agglomération où les mutualisations concernent les services supports : ressources humaines, commande publique, service juridique, système d'information, parc automobile, moyens généraux, bâtiments, communication ;
- ◆ de la fusion des services comme à Strasbourg, Toulouse, Mulhouse, Alençon :
  - à Mulhouse, la mutualisation de l'ensemble des services entre la ville centre et l'agglomération générerait 2 M€ d'économie par an ;
  - à Pau le service de contrôle de gestion de la communauté a estimé le montant annuel des économies générées par la mise en place de ces services communs à près de 700 000 €.

#### 5.4. Les mutualisations opérationnelles entre collectivités publiques

Elles peuvent concerner des projets très variés comme :

- ◆ les transports et les projets intermodaux :
  - un système d'information multimodal (SIM) existe en Alsace. Dénommé Vialsace, il implique l'ensemble des autorités responsables de transports en Alsace. Une convention multi-partenariale entre l'ensemble des autorités responsables de transports fixe les modalités de coopération ;
  - un système billettique mutualisé avec 26 autorisations d'organisations de transport existe également en Rhône Alpes ;
- ◆ le développement territorial : la région Haute-Normandie et les départements de l'Eure et de Seine-Maritime, se sont ainsi engagés dans une coopération inter-collectivités appelée « démarche 276 ». Elle repose sur l'identification de politiques prioritaires, dynamisées par la mobilisation financière conjointe des trois collectivités.

Il existe également des projets plus transversaux telle que l'initiative de rapprochement et de mutualisation entre les conseils généraux de l'Eure-et-Loir, du Loir-et-Cher et du Loiret, dans une optique d'économie et de gains de productivité.