



## CHAPITRE IV

### LES FACTEURS DU CONTEXTE NATIONAL QUI VONT PESER SUR L'AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE

Après avoir examiné les principales contraintes internationales pesant sur les finances locales, il s'agit d'analyser les principaux facteurs internes susceptibles d'influencer l'avenir de l'autonomie financière locale et ce par l'approche à la fois des dépenses et des recettes.

#### I - LA MARGE DE MANŒUVRE SUR LES DÉPENSES RISQUE DE SE RÉDUIRE

Seront examinées successivement les perspectives pour les dépenses de personnel, les autres dépenses de fonctionnement, les investissements, certains transferts de compétences envisagés, le statut de l'élu, les risques financiers liés au logement social.

##### A - La maîtrise des dépenses de personnel restera difficile

Dans un contexte futur qui devrait être marqué par le développement des attributions des collectivités locales, les exigences accrues des citoyens, l'amélioration de la qualification des agents, la mise en œuvre de différentes mesures sociales, la maîtrise des dépenses de personnel restera difficile, même si des opportunités existent qui devraient permettre de progresser, moins dans le domaine des économies directes que dans celui des gains de productivité, d'accroissement de la qualité des services et d'une meilleure organisation.

#### 1. Des opportunités

##### 1.1. Les départs à la retraite

La période à venir sera marquée par une augmentation progressive des départs à la retraite avec une accélération à partir de 2006 (étude de septembre 2000 de la caisse nationale de la fonction publique territoriale - caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNFPT-CNRACL)). Début 2000, 25 % des fonctionnaires territoriaux (hors Paris et DOM) sont âgés de 50 ans ou plus. L'âge moyen des fonctionnaires territoriaux est de 42 ans et 6 mois. Entre 2000 et 2006, le nombre de départs à la retraite devrait passer de 10 000 à 20 000 avec une moyenne entre 2001 et 2005 de 17 000 par an. Entre 2006 et 2012, le chiffre devrait presque doubler pour se situer à 31 500.

Ces départs devraient concerner en priorité les catégories actuellement les plus âgées : filière technique et sociale, fonctionnaires des catégories A ou A+.

Ces statistiques ne concernent que les 950 000 fonctionnaires locaux titulaires en service dans les collectivités locales (hors Paris et DOM). Les flux seront plus importants puisque l'ensemble des personnels employés par les collectivités locales s'élève en 1998 à 1 350 186 personnes (observatoire des Finances locales).

Ce sont bien évidemment les communes et leurs groupements qui sont le plus concernés à la fois en raison du poids de leurs effectifs (tous personnels confondus) : 1 110 540 en 1998 et de l'âge moyen plus élevé 43 ans et 1 mois. Viennent ensuite les départements qui emploient 158 725 personnes. Puis les régions avec 8 979 personnes.

Rien que les 17 000 départs à la retraite de fonctionnaires territoriaux prévus chaque année entre 2001 et 2005 représentent environ 1,3 % des effectifs totaux des agents des collectivités territoriales. Ce pourcentage, rapporté aux dépenses de personnel, représente un volume de 2,4 milliards de francs (soit 365,88 millions d'euros) par an (à effet cumulé).

Il serait illusoire de croire que ces départs à la retraite vont constituer ipso facto des économies nettes pour les collectivités. Néanmoins certaines économies directes ou indirectes devraient être possibles.

On peut tout d'abord escompter un effet rajeunissement qui se traduit par des économies sur le niveau moyen des salaires.

On peut aussi penser que ces départs à la retraite, articulés avec d'autres facteurs de changement, pourront favoriser des gains de productivité mais également une amélioration de la qualification des agents.

### *1.2. Les autres facteurs de changement*

Quatre autres facteurs de changement vont se superposer dans les années à venir : l'intercommunalité, les 35 heures, internet et les transferts de compétences.

On peut penser que les trois premiers marqueront davantage les communes et l'intercommunalité tandis que le quatrième concerne en premier lieu les régions et les départements même si on peut envisager de la part de ces collectivités des transferts de compétences vers les agglomérations (gestion de l'aide sociale, de certains équipements).

Les 35 heures peuvent être l'occasion de réorganisation des services et des méthodes de travail, les départs à la retraite peuvent favoriser le renforcement des services de l'intercommunalité, les transferts de compétences et de personnel peuvent autoriser des gains de productivité (gestion des équipements scolaires et universitaires, des routes, des ports, de la formation, etc.), internet peut permettre d'alléger les fonctions de guichets ou de rapprocher les services de l'usager etc.

La conjonction de tous ces éléments constitue certainement une opportunité majeure pour les collectivités territoriales dans les années à venir.

## **2. Des charges potentielles**

### *2.1. Le dynamisme des dépenses de personnel*

On a montré dans le chapitre II le dynamisme constant des dépenses de personnel. Ce rythme d'augmentation, constamment supérieur au taux de croissance du PIB, a été assumé grâce notamment à une croissance très soutenue des bases fiscales et des compensations d'exonérations. Il pourra difficilement se poursuivre pour les communes dans un contexte de freinage des prélèvements obligatoires sans détérioration de la situation financière locale, compte tenu du poids des dépenses de personnel pour cette catégorie de collectivités (49,5 % des frais de fonctionnement en 1998 pour les communes et 27,34 % pour les EPCI). La pression est moins forte sur les départements (16,58 % des frais) et les régions (6,8 %) même si les transferts de compétences et de personnel invitent à rester vigilant.

On peut aussi prévoir que la structure des emplois, pour l'instant dominée par du personnel d'exécution (77 % du personnel local est de catégorie C), progressera vers un meilleur niveau de qualification conformément à l'évolution des besoins des collectivités et se traduira ~~probablement par des coûts plus importants.~~

### *2.2. La pérennisation des emplois jeunes*

A la fin juin 2000, il y avait dans les collectivités locales et essentiellement dans les communes 53 000 emplois jeunes. Leur présence permet d'assurer des services nouveaux au profit des habitants dans des domaines tels que l'environnement, l'animation culturelle et sportive, l'accompagnement des personnes âgées, l'accueil et le soutien scolaire... (source : rapport du sénateur Alain Gournac, octobre 2000).

Le nombre de ces emplois jeunes est appelé à croître : en juin 2000 le nombre total des emplois jeunes, tous employeurs confondus, s'élevait à 252 600. Or le programme total prévoit d'aller jusqu'à 350 000, soit pour les collectivités locales, en maintenant leur effort relatif actuel, 75 000 emplois.

Il est difficile d'imaginer qu'au bout de cinq ans ces jeunes se retrouvent au chômage. Une bonne partie d'entre eux a vocation à être intégrée dans les collectivités locales notamment après le passage de concours. Certes une partie de ces recrutements pourra compenser les départs mais il ne faut pas exclure, après la disparition des aides de l'Etat, des surcoûts non négligeables. Le salaire annuel brut

s'élève à environ 122 500 francs (soit 18 675 euros) et est indexé sur le SMIC. Pour 350 000 emplois, le coût pour le budget de l'Etat est estimé à 37 milliards de francs (soit 5,64 milliards d'euros) (pour les seules rémunérations).

### 2.3. Les 35 heures

Il n'existe pas pour l'instant d'étude prospective sur l'impact des 35 heures sur le personnel des collectivités territoriales. On peut cependant remarquer que 60 % des communes de plus de 5 000 habitants (selon le CNFPT : Centre national de la Fonction publique territoriale) avaient avant 1998 engagé une démarche ARTT (aménagement - réduction du temps de travail). D'après une enquête auprès de ces communes, le temps de travail hebdomadaire se situait à 35 heures dans 19 % des cas, entre 35 et 37 heures dans 27 % des cas, entre 37 et 39 heures dans 17 % des cas alors qu'on ne disposait pas d'information pour les 37 % restant.

Ces rares informations laissent supposer qu'une mise en œuvre générale des 35 heures ne devrait pas se traduire par des embauches significatives. C'est aussi l'avis des gestionnaires de ressources humaines de 400 collectivités interrogées fin 1998 par le CNFPT.

### 2.4. Les cotisations de retraite et d'invalidité

Les cotisations au titre des risques vieillesse et invalidité versées par les collectivités territoriales s'orientent vers la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) pour les agents titulaires (950 000 environ en 1998) et vers le régime général de la sécurité sociale et l'Institut de retraite complémentaire (IRCANTEC) pour les agents non titulaires (environ 400 000 en 1998).

Les projections réalisées en 1998 par la CNRACL et l'IRCANTEC dans le cadre des travaux préparatoires au rapport sur l'avenir des retraites élaboré par le Commissariat général au Plan (rapport Charpin) permettent de montrer que les cotisations risquent d'augmenter dans les années à venir et de mesurer l'ampleur du risque :

- en ce qui concerne la CNRACL, on assiste depuis des années déjà à une dégradation du rapport démographique (cotisants/pensionnés) passé de 4,5 en 1981 à 2,72 en 1998, en raison du ralentissement des recrutements, de l'accélération des départs à la retraite, de l'allongement de la durée de la vie. Par ailleurs, les transferts financiers vers les autres régimes, opérés au titre de la compensation généralisée et de la compensation entre régimes spéciaux se sont accrus et s'élèvent à environ 19 milliards de francs (soit 2,9 milliards d'euros) en 1999. Depuis 1995, le taux global de cotisation (7,85 % pour le taux salarial, 25,10 % pour le taux patronal) atteint 32,95 % (relevé de 0,5 point en janvier 2000 et 0,5 point en janvier 2001). Les projections réalisées pour le scénario central montrent que le rapport démographique ne cesse de se dégrader (2,72 en 1998, 2,14 en 2005, 1,73 en 2010, 1,42 en 2015) mais aussi que, hors compensations, le résultat technique du régime ne cesse de diminuer pour passer de 15,3 milliards de francs (soit 2,29 milliards d'euros) en 2000 à un déficit de 2,2 milliards de francs (soit 335,39 millions d'euros) en 2009. Si l'on maintient le niveau de compensation à 19 milliards de francs (soit 2,9 milliards d'euros), dès 2000 se creuse un déficit de 3,7 milliards de francs - soit 564,06 millions d'euros (environ 2 points de cotisation), en 2005 le déficit serait de 10,4 milliards de francs - soit 1,52 milliard d'euros (environ 5 points de cotisation), en 2010 il s'élèverait à 24,5 milliards de francs - 3,66 milliards d'euros (environ 10 points de cotisation). Ces chiffres montrent bien, quelles que soient les hypothèses, que le risque n'est pas négligeable.

- cette perspective est renforcée par les prévisions effectuées pour l'équilibre financier de l'IRCANTEC. Ce régime pèse certes moins lourd : alors que les cotisations CNRACL s'élevaient en 1998 à 59 milliards de francs (soit 8,99 milliards d'euros), celles de l'IRCANTEC atteignaient 7,8 milliards de francs (soit 1,07 milliard d'euros). Mais les projections montrent que la tendance est la même, en pire. Le rapport démographique, déjà plus tendu au départ (1,4 en 1998) ne cesse de s'effondrer (1,21 en 2005, 0,99 en 2010, 0,80 en 2015). Quant au résultat d'exploitation du régime, dans le scénario central, il devient déficitaire à partir de 2001 (41 millions de francs - soit 6,25 millions d'euros) et ne cesse de se dégrader ensuite (1,1 milliard de francs en 2005 soit 167,69 millions d'euros, 3,45 milliards de francs en 2010 soit 525,95 millions d'euros, - 6,2 milliards de francs en 2015 soit 945,18 millions d'euros). Ces déficits représentent ainsi 12,7 % des cotisations en 2005, 36,4 % en 2000, 60,8 % en 2015.

## B - Les autres dépenses de fonctionnement constituent des sources d'économies plus faibles

### 1. La grande période de réduction des frais financiers est révolue

Les collectivités locales ont largement profité de la baisse des taux à moyen et long terme depuis le début des années 1990 non seulement pour leurs investissements nouveaux mais aussi grâce à une gestion active de la dette qui s'est traduite par des renégociations massives d'emprunts : entre 1993 et 1999, leurs frais financiers ont baissé de 31 %. Cela ne se reproduira pas avant longtemps. Les frais financiers ne représentent plus que 6,6 % de leurs frais de fonctionnement.

Depuis 1999, la baisse des taux longs s'est arrêtée et l'on assiste à une légère remontée. Plusieurs facteurs pourraient jouer dans le proche avenir en faveur de la stabilisation des taux, voire de leur hausse :

- la crainte de la Banque centrale européenne (BCE) face aux perspectives de tensions inflationnalistes liées à la hausse du prix du pétrole, du cours des matières premières (renforcées par la faiblesse de l'euro) ainsi qu'aux tensions perceptibles sur le marché du travail (baisse du chômage, revendications salariales) ;
- les incertitudes sur la croissance américaine, les risques boursiers à Wall Street, l'énorme déficit commercial des Etats-Unis ;
- la volonté de défense de l'euro si la croissance européenne redevenait inférieure à celle des Etats-Unis ;
- la perspective d'une relance des investissements des collectivités locales et de leur endettement n'est pas exclue (cf. infra) ;
- enfin, le développement du recours aux CLTR (Contrats long terme renouvelables) est de nature à peser sur les frais financiers.

### 2. La marge sur les autres dépenses de fonctionnement s'est réduite

Les dépenses de fonctionnement (hors frais financiers) ont vu leur rythme d'augmentation ralentir entre 1993 et 1999 soit + 29,5 % contre + 37,1 % entre 1988 et 1993. Or le rythme d'augmentation des dépenses contraintes, c'est à dire les frais de personnel et les transferts (transferts sociaux, contingents d'aide sociale, d'incendie, de secours, versements à des structures intercommunales) ne s'est pas significativement ralenti entre 1993 et 1999.

Ce sont donc les autres dépenses de fonctionnement et notamment les achats de biens et de services qui ont vu leur rythme d'augmentation chuter de moitié entre 1989-1993 (+ 41 %) et la période 1993 et 1999 (+ 22,6 %). Il ne semble pas dans ces conditions que des gains substantiels puissent être obtenus sur ces postes dans les années à venir. Les budgets primitifs 2000 pour les départements et les régions prévoient d'ailleurs une reprise de la croissance des dépenses de gestion (+ 7,5 % pour les régions, + 4,6 % pour les départements).

Les informations disponibles pour les EPCI à fiscalité propre, qui sont celles de 1998, indiquent que ces autres dépenses de fonctionnement (hors frais financiers, dépenses de personnel et transferts) augmentent plus que les autres dépenses, ce qui peut s'expliquer en période d'installation. Ce phénomène pourrait se reproduire pour les nombreux nouveaux EPCI créés en 2000 et pour ceux à venir.

## C - Plusieurs facteurs seront déterminants pour les investissements

On ne saurait être exhaustif dans la description des facteurs ayant un impact sur les investissements. Il s'agit ici de dégager quelques éléments essentiels. On peut en distinguer quatre principaux : le poids des équipements accumulés, la dynamique d'urbanisation, les exigences en matière de normes et le contexte financier. Un cinquième facteur relatif aux transferts de compétences sera examiné à part dans une autre partie.

Cette analyse s'appuie largement sur l'étude réalisée en septembre 2000 par Messieurs Antoine Couffere et Jean-Michel Uhaldeborde sur le compte de l'Institut de la décentralisation sur « La nouvelle donne de l'investissement local ».

## 1. Le poids croissant du stock d'équipements accumulés

Les statistiques actuelles sur les investissements locaux des collectivités territoriales ne sont pas assez fines pour distinguer l'investissement de maintenance ou de renouvellement. Afin d'arriver à cerner l'importance relative de ces deux volets de l'investissement, on est obligé de recourir aux catégories de la Comptabilité nationale, c'est-à-dire : la Formation brute de capital fixe des APUL (Administrations publiques locales) et la consommation de capital fixe (en l'assimilant à l'investissement de maintenance et de renouvellement). La consommation de capital fixe est estimée suivant des techniques de calcul d'amortissement des immobilisations. On constate alors que les dépenses de maintenance lourde et de renouvellement sont passées de 20 % des investissements au début des années soixante dix à 60 % en 1995 pour atteindre 75 % en 1997 au plus fort du recul du volume de l'investissement total.

Cette montée en puissance des dépenses de maintenance lourde (hors la maintenance courante, qui elle aussi s'accroît) et de renouvellement s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs qui continueront à jouer dans l'avenir :

- l'effet d'accumulation des équipements dont le stock continue à s'accroître ;
- l'effet de gestion rationalisée du patrimoine ;
- l'effet de baisse de la durée de vie moyenne des équipements.

Celui-ci est révélé par l'augmentation progressive dans le temps du taux récurrent d'induction des charges de renouvellement (calculé en proportion du stock d'équipements locaux). Celui-ci est passé de 2 % environ au début des années soixante dix à 4 % aujourd'hui, soit une diminution de la durée de vie moyenne des immobilisations de 50 à 25 ans qui provient d'un effet de gamme : la part des infrastructures à durée de vie longue diminue progressivement et la part des superstructures à durée de vie plus courte augmente en proportion ;

- l'effet modernisation par incorporation, à l'occasion des grosses réparations, d'améliorations techniques et/ou qualitatives.

Le poids du stock d'équipements locaux accumulés va donc continuer à peser très lourdement sur la marge de manœuvre des collectivités territoriales en matière d'investissement. Il va d'ailleurs aussi peser sur les dépenses de fonctionnement surtout pour la génération des investissements comportant de lourdes dépenses de fonctionnement : investissements culturels, sociaux, sportifs (sports en salle).

## 2. Le renforcement des exigences en matière de normes

Nous avons rappelé dans le chapitre I la problématique générale de la mise aux normes et la montée en puissance de celle-ci dans la période récente. Nous présenterons ici les rares éléments de chiffrage prévisionnel des dépenses induites.

Parmi les principaux domaines concernés, on peut citer ceux ayant fait l'objet d'une enquête d'Arthur Andersen à la demande de la Fédération des villes moyennes et du Crédit local de France :

- Dans le secteur de l'environnement :
  - assainissement des eaux usées et traitement des boues ;
  - approvisionnement en eau potable : normes sur le plomb, autres normes sur l'eau potable, périmètre de protection des captages, barrages ;
  - gestion des ordures ménagères : incinération, mise en décharge, collecte ;
  - protection contre le bruit ;
  - protection de l'air (norme non obligatoire pour les villes de moins de 100 000 habitants).

• Dans les autres secteurs :

- équipements sportifs : stabilité des buts et panneaux ;
- aires de jeux pour enfants ;
- feux tricolores ;
- éclairage public ;
- bâtiments : sécurité, accessibilité aux personnes handicapées, amiante ;
  
- voies publiques : ralentisseurs, accessibilité aux personnes handicapées ;
- restauration collective.

L'impact financier pour les communes de la mise aux normes dans ces différents domaines a été estimé par Arthur Andersen à 130-140 milliards de francs (soit 19,82 à 21,34 milliards d'euros) sur la période 1992 à 2005 (et même 2013 pour la teneur en plomb de l'eau) en extrapolant les résultats obtenus à partir de l'examen approfondi du cas de 10 villes moyennes. 30 % des investissements, toujours en extrapolant, ont déjà été réalisés. Il reste une dépense d'environ 100 milliards de francs (soit environ 15,24 milliards d'euros) pour la France entière.

Dans l'étude de septembre 2000 sur la nouvelle donne de l'investissement public local, réalisée par Antoine Coutière et Jean-Michel Uhaldeborde pour le compte de l'Institut de la décentralisation, les chiffres avancés sont encore plus importants. Sur la période allant jusqu'à 2005, les moyens nécessaires s'élèveraient à :

- collecte des eaux usées : 50 à 75 milliards de francs (7,62 à 11,43 milliards d'euros) ;
- stations de traitement : 25 milliards de francs (3,81 milliards d'euros) ;
- eau potable : 75 milliards de francs (11,43 milliards d'euros) ;
- eaux pluviales : de l'ordre de 100 milliards de francs (15,24 milliards d'euros).

### 3. La dynamique de l'urbanisation, de la démographie et de la croissance

L'étude précitée de l'Institut de la décentralisation a bien rappelé que les investissements publics locaux de développement sont très largement des équipements d'accompagnement des logements qui dépendent donc de la croissance du parc de logements, de la démographie mais aussi de la croissance du revenu des ménages.

En ce qui concerne l'urbanisation et la démographie, on peut citer cette étude : « L'urbanisation, la construction de logements et les évolutions démographiques continueront d'induire des demandes d'investissement net ». Le rythme plus soutenu de la croissance prévu pour les années à venir devrait lui aussi jouer en faveur d'un accroissement des consommations collectives et donc des investissements locaux.

#### 4. Un contexte financier plus favorable

Il existe bien certains facteurs négatifs pouvant freiner les investissements des collectivités territoriales :

- la remontée possible des taux d'intérêt peut constituer un frein (cf. supra) ;
- les incertitudes liées aux inévitables réformes à venir touchant aux différents transferts financiers de l'Etat, à la fiscalité locale, aux transferts de compétences (cf. infra), aux réformes institutionnelles territoriales peuvent brider les projets ;
- la prise en compte insuffisante et trop lente dans les transferts de l'Etat des évolutions démographiques constitue un troisième frein aux dépenses d'investissement.

Dans un article de la lettre économique de la Caisse des dépôts et consignations de mars 2000, Antoine Coutière et Alexandre Proff démontrent comment cette prise en compte est lissée, dans les dotations de l'Etat, par des abattements et des étalements afin de ne pas pénaliser les communes dont la population a baissé. De sorte que, pour une hausse de population de 4 %, la commune concernée ne bénéficie que de 1 % de progression de la DGF et que, pour obtenir 3 % de hausse de la DGF, il faut une augmentation de 15 % de la population.

Or, comme le rappelle l'Institut de la décentralisation dans l'étude précitée de septembre 2000, l'investissement local est fortement corrélé à la croissance du parc de logements et à la croissance démographique de chaque commune. Le système de dotations actuel, s'il n'est pas changé pour mieux prendre en compte ces évolutions, continuera à être défavorable aux communes devant le plus investir, notamment les communes périurbaines. Le sénateur Yves Fréville rappelle, en introduction de cette étude, que le montant de dotation forfaitaire de la DGF par habitant est d'autant plus faible que la commune a connu une plus forte croissance au cours des deux dernières décennies.

Néanmoins il ne faut pas exagérer l'impact de ces facteurs. Les facteurs favorables apparaissent plus importants :

- la situation financière actuelle des collectivités territoriales assez satisfaisante globalement pourra s'améliorer avec la poursuite de la croissance : gonflement des bases, décade des dépenses sociales ;
- la tendance à l'allongement de la durée des prêts pourra alléger la charge annuelle des investissements ;
- l'extension de l'intercommunalité dégagera des capacités d'initiative et d'intervention nouvelles ;
- le développement probable de la péréquation permettra la satisfaction de besoins réprimés dans les communes les plus pauvres ; de même la prise en compte plus rapide et plus complète des évolutions démographiques ;
- on peut aussi évoquer le cycle électoral des investissements avec une reprise probable, selon la thèse de Monsieur Jacques Méraud, à partir de 2002 ou 2003.

#### D - Les transferts de compétences pourraient peser lourd

Les pouvoirs publics et l'ensemble des forces politiques accréditent de plus en plus l'idée d'une deuxième phase de la décentralisation. Plusieurs rapports récents tel que celui du Sénat « Pour une République territoriale » et celui commandé par le Premier ministre à la Commission pour l'avenir de la décentralisation sont venus renforcer cette perspective en proposant notamment divers transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. Il importe à cet égard d'essayer de qualifier, voire de quantifier dans la mesure du possible le enjeu financiers.

#### 1. Remarques d'ordre général

Les transferts de compétences le plus souvent envisagés concernent essentiellement la région et le département. En ce qui concerne les communes et les EPCI, on assiste plutôt à des transferts de fait ou à des collaborations inévitables dans des domaines touchant aux compétences de l'Etat tels que la sécurité, le logement, l'insertion et la solidarité nationale.

Avant même tout transfert formel, l'Etat a déjà obtenu l'engagement des collectivités dans des domaines relevant de sa compétence comme on l'a vu au chapitre deux (universités, routes nationales, etc.).

Il n'est pas interdit de penser, que dans les secteurs que l'Etat pourrait transférer aux collectivités territoriales, celles-ci soient obligées d'engager rapidement des efforts de rattrapage (cf. l'expérience des lycées et des collèges).

Les transferts évoqués le plus souvent concernent les routes nationales et les universités, secteurs dans lesquels les collectivités territoriales sont déjà engagées. Par ailleurs, la régionalisation ferroviaire lancée à titre expérimental depuis 1997 dans sept régions sera étendue à toutes les régions à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002.

D'autres projets de transferts, évoqués en particulier dans le rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier ministre par Monsieur Pierre Mauroy, président de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, concernent notamment :

- la mise à disposition des régions et départements de l'ensemble des personnels techniciens, ouvriers et agents de service de l'Education nationale pour l'exercice de leurs compétences ;
- l'attribution de l'ensemble des crédits de formation professionnelle, sauf ceux relevant de la solidarité nationale ;
- les investissements en matière d'équipement sanitaire ;
- la médecine scolaire ;
- les équipements multimodaux ;
- la gestion des ports non autonomes.

Il importe de bien remarquer que les perspectives d'engagement financier des collectivités locales dans ces domaines, certainement accrues par un transfert de compétences, n'en demeurent pas moins réelles, même sans ce transfert.

Il faut ajouter qu'il est important pour l'autonomie financière des collectivités que la négociation des transferts porte aussi sur les conditions précises d'exercice des compétences afin que les collectivités aient les marges de manœuvre nécessaires à l'exercice effectif de leurs nouvelles responsabilités. En effet, la décentralisation des compétences est tributaire de textes et circulaires d'application qui peuvent dans les faits réintroduire un pouvoir d'intervention des administrations d'Etat, comme en témoigne le secteur de la formation professionnelle.

Enfin il doit être souligné qu'il ne rentre pas dans le champ du présent rapport d'examiner les avantages et inconvénients ni l'opportunité de ces transferts mais simplement d'en présenter les enjeux financiers.

## 2. Les universités

Le transfert aux régions de la construction et de l'entretien des établissements d'enseignement supérieur dans le respect d'un schéma national des équipements et formations est envisagé dans plusieurs rapports relatifs à la décentralisation, notamment le rapport du Sénat n°447 du 28 juin 2000 « Pour une République territoriale » et dans celui remis le 17 octobre 2000 au Premier ministre par Monsieur Pierre Mauroy, Président de la Commission pour l'avenir de la décentralisation.

L'engagement des différentes collectivités territoriales et en particulier des régions dans le financement des investissements universitaires, qui est déjà largement pratiqué comme on l'a vu, va se poursuivre dans le cadre des nouveaux contrats de plan Etat - région (2000 - 2006). Dans ce cadre et sur cette période, le programme U3M, qui fait suite à U2000, va mobiliser 18,7 milliards de francs (2,74 milliards d'euros) de crédits d'Etat pour l'enseignement supérieur et la recherche (en hausse de 40 % par rapport aux contrats de plan 1994 - 1999). Les régions apporteront un financement variable mais comparable sans compter le concours des départements, des EPCI et des communes (pour aboutir à un total de 42 milliards de francs - soit 6,4 milliards d'euros). En outre des interventions des collectivités territoriales, hors contrat de plan Etat-région (CPER), ont déjà lieu et se poursuivront.

Les dépenses totales en capital (constructions, travaux, grosse maintenance, équipements) effectués par l'Etat (pour le seul ministère de l'Education et de la Recherche) en 1999, au titre de l'enseignement supérieur, se sont élevées à 5,66 milliards de francs (862,86 million d'euros). Ce qui va bien au-delà des investissements inscrits dans les CPER qui portent essentiellement sur la construction ou la modernisation des locaux (environ 2,6 milliards de francs par an - soit 396,37 millions d'euros).

En cas de transfert aux régions des investissements et de la gestion relatifs à l'enseignement supérieur, il apparaît que l'effort pour faire face aux besoins devra être soutenu et dépassera les crédits actuellement consacrés par l'Etat à ce secteur : la mise en sécurité de bâtiments, surtout en région parisienne et dans les grands établissements, a pris du retard, les crédits d'équipement et de maintenance sont notoirement insuffisants, à telle enseigne que les collectivités territoriales sont obligées dans certains cas de pallier les urgences. Le ministère de l'Education nationale ne consacre que 1 milliard de francs (152,45 millions d'euros) par an à la maintenance d'un patrimoine immobilier de l'enseignement supérieur qui avoisine 20 millions de mètres carré (50 F par mètre carré - soit 7,62 euros par mètre carré).

### 3. Les ATOS

La mise à disposition des régions et des départements des personnels administratifs, techniques, ouvriers de service et de santé (ATOS) chargés de la gestion des établissements est elle aussi évoquée à propos de la deuxième phase de la décentralisation ainsi que le transfert des recrutements. Elle est même revendiquée par certaines collectivités qui considèrent que les moyens consacrés par l'Etat à la maintenance et à la gestion sont nettement insuffisants et qu'une gestion centralisée de ces personnels ne permet pas une bonne adaptation au terrain, des économies de gestion et des rationalisations.

La perspective de cette mise à disposition concerne aussi bien les lycées et les collèges que les établissements d'enseignement supérieur en cas de transfert. Il ne s'agirait pas, d'ailleurs, d'une responsabilité d'un type nouveau puisque cela est déjà réalisé depuis 1882 pour le primaire au bénéfice des communes et que les autres collectivités interviennent déjà pour pallier les carences de l'Etat au niveau du secondaire et du supérieur.

L'ensemble des personnels ATOS représentent fin 1999 environ 205 520 agents dont 25 % pour les établissements universitaires. Le cadre A représente 21 %, le B 8 % et le C 71 %. L'administration centrale occupe 4 042 personnes, les services académiques 29 773, le reste des ATOS (171 705) est déconcentré dans les établissements du second degré et du supérieur. Un accroissement de 5 % des effectifs au niveau des établissements représenterait environ 8 600 postes.

Pour mesurer l'impact d'un transfert des ATOS sur la gestion des collectivités, il faut rapporter ces grandeurs à la masse actuelle des agents des départements et régions et de certains établissements rattachés : 215 879 agents en 1998.

Les modalités de compensation ou de prise en charge par l'Etat du coût des personnels ATOS transférés constituent évidemment un enjeu financier très fort à la fois en raison des masses financières en question et du dynamisme de ce type de dépense de fonctionnement.

### 4. La médecine scolaire

Le transfert aux départements de la responsabilité de la médecine scolaire dans le cadre d'un partenariat avec l'Education nationale est de plus en plus évoqué ainsi que la possibilité de déléguer tout ou partie de la compétence aux intercommunalités (cf. la Commission pour l'avenir de la décentralisation). Ce secteur recouvre 9 810 postes budgétaires (projet de loi de finances 2000) se décomposant de la façon suivante :

- 1 287 médecins dont 130 dans les rectorats et inspections d'académie ;
- 2 755 assistantes sociales dont 444 en services académiques ;
- 5 768 infirmières.

En 2001, il est prévu de créer 300 postes supplémentaires.

Dans ce secteur, le problème posé par les transferts ne se limite pas à celui de la prise en charge du coût des personnels actuels mais à la vraisemblable augmentation des effectifs pour faire face aux besoins. La population scolaire du premier degré s'élevait en 1998 - 1999 à 3 337 300 élèves et celle du deuxième degré à 5 476 300 élèves.

## 5. La formation professionnelle

L'article 82-1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 confie aux régions une compétence de droit commun pour la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Un fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue est créé dans chaque région sous la responsabilité du Conseil régional. La compétence régionale a été étendue par la loi du 20 décembre 1993 à l'ensemble de la formation continue en faveur des jeunes de moins de 26 ans.

La compétence régionale recouvre ainsi essentiellement les actions suivantes :

- l'élaboration du schéma prévisionnel de l'apprentissage ;
- la création et le financement des centres de formation d'apprentis ;
- la fixation annuelle du programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue (PRDF), après consultation du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi ;
- l'organisation des actions de formation pré-qualifiante et des actions qualifiantes pour les jeunes de moins de 26 ans ;
- la préparation annuelle du plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ).

Cependant, l'Etat a conservé de nombreuses attributions dans le champ de la formation :

- les politiques de formation en faveur des catégories défavorisées et marginalisées (détenus, réfugiés, éducation surveillée, handicapés) ;
- les actions de portée nationale tant pour la formation professionnelle continue que pour l'apprentissage, c'est-à-dire couvrant plusieurs régions ou accueillant des personnes sans considération d'origine régionale. Ces actions sont essentiellement menées par l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;
- la maîtrise des actions engagées en application des orientations prioritaires de l'Etat définies par un comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale ;
- les études et actions expérimentales nécessaires à la préparation de ces actions ;
- la définition du cadre juridique des interventions dans le champ de la formation professionnelle : modalités de conventionnement, statut des stagiaires, programmes de formation, homologation des filières et diplômes, contrôle pédagogique ;
- la définition des relations avec les partenaires sociaux ;
- le contrôle du respect par les employeurs de leurs obligations, des dépenses des organismes collecteurs, de la qualité pédagogique des organismes de formation.

Par ailleurs, l'Etat a déjà obtenu des régions leur partenariat et leur financement pour ses interventions à travers différentes démarches contractuelles : contrats de plan, programmes d'initiative communautaire, contrats d'objectifs territoriaux, conventions d'allocation de formation/reclassement.

Plusieurs rapports récents (rapport du Sénat « Pour une République territoriale » et rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation) ont proposé d'aller plus loin dans la décentralisation des attributions de l'Etat en matière de formation afin de conforter les régions comme pivot du système et leader en ce domaine.

A cet égard, il importe de remarquer que le débat sur la décentralisation des compétences dépasse largement les questions de transfert de crédits ou de personnels. Si l'on s'en tient aux simples enjeux financiers, on peut rappeler les moyens mobilisés par l'Etat. Le budget de l'Etat en matière de formation professionnelle (hors frais de formation de ses propres agents) s'élève en 2000 à environ 33 milliards de

francs (5,03 milliards d'euros). Sur cette somme, un peu plus de 8 milliards de francs (1,22 milliard d'euros) sont reversés aux régions dans le cadre de la DGD et 13 milliards de francs (1,98 milliard d'euros) sont consacrés au paiement des primes et des exonérations de charges sociales des formations en alternance, prêts de 5 milliards de francs (soit 762,25 millions d'euros) à la rémunération des stagiaires, soit 26 milliards de francs (3,96 milliards d'euros) de dépenses " liées ". Le reste du budget (7 milliards de francs - soit 1,07 milliard d'euros) se répartit comme suit :

- financement d'actions de formation en direction de publics particuliers ou d'organismes de formation (par exemple les ateliers pédagogiques personnalisés) : 1,7 milliard de francs (259,16 millions d'euros) ;
- actions co-financées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions : 430 millions de francs (65,55 millions d'euros) ;
- subvention de fonctionnement de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) : 4,5 milliards de francs (686,02 millions d'euros) ;
- actions diverses (financement de la formation des organisations syndicales, financement du centre d'information sur la formation Centre info - soutien au développement des nouvelles technologies en formation, politique contractuelle avec les branches professionnelles, fonctionnement du programme Trace...) : 482 millions de francs (73,48 millions d'euros).

Ces données sont à comparer aux 14 milliards de francs (soit 2,13 milliards d'euros) dépensés par les régions pour des actions de formation professionnelle en direction des jeunes en insertion ou des adultes.

Comme on le voit, le cœur des enjeux sur le plan financier tourne autour de la régionalisation totale ou partielle de l'association pour la formation professionnelle des adultes (en 1998, un budget de 5,44 milliards de francs - soit 829,32 millions d'euros et 11 397 salariés). Il faut à cet égard remarquer que l'on peut très bien envisager une régionalisation totale ou partielle des crédits de subvention à cette agence jusqu'ici attribués par l'Etat sans pour autant démembrer l'agence, ce qui poserait aussi des problèmes de statut du personnel.

## 6. Les routes et autoroutes

L'idée de confier aux départements l'aménagement et la gestion du réseau routier national figure dans le rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier ministre par Monsieur Pierre Mauroy. Le rapport du Sénat « Pour une République territoriale » de juin 2000 se borne à envisager un transfert des compétences et des moyens en matière d'entretien.

En fait les collectivités locales, en dehors de tout transfert de compétences, interviennent déjà largement dans le financement des investissements des routes nationales, comme il a été rappelé ci-dessus. Il est en outre prévu dans les contrats de Plan Etat - régions (2000-2006), un engagement important des collectivités territoriales au niveau des investissements, équivalent à celui de l'Etat qui s'est engagé pour 28,97 milliards de francs (soit 4,27 milliards d'euros).

Cet effort relatif aux routes nationales et autoroutes non concédées sera complété par une participation nouvelle au financement des autoroutes concédées. En effet, la fin du système de l'adossement pour les nouveaux tronçons, qui permettait un autofinancement par les sociétés concessionnaires grâce à un allongement des autres concessions, rend désormais nécessaire le recours aux subventions. L'Etat s'est fixé comme objectif de faire participer les collectivités à hauteur de 50 % des subventions. Les travaux du Commissariat général du Plan dirigés par Monsieur Alain Bonnafous estiment les besoins d'investissement du secteur concédé à environ 96 milliards de francs (14,64 milliards d'euros) pour la période 2000-2006.

Dans la perspective d'un transfert du réseau routier national aux départements, il importe aussi de rappeler les moyens mobilisés par l'Etat pour ce réseau : en 2000, l'Etat mobilise 8,99 milliards de francs (soit 1,22 milliard d'euros) dont 3,5 milliards de francs (533,57 millions d'euros) environ pour l'entretien et 5,4 milliards de francs (soit 823,22 millions d'euros) pour l'investissement sans compter les dépenses de personnel (environ 3 milliards de francs soit 457,35 millions d'euros pour à peu près 15 000 agents (dont 2/3 pour l'entretien et 1/3 pour l'ingénierie)).

A propos de l'entretien, on peut apporter les précisions suivantes : les besoins annuels pour un réseau national d'environ 30 000 kilomètres se situent, selon la Direction des routes, entre 4 et 4,5 milliards de francs (soit 609,8 et 686,02 millions d'euros), à comparer aux moyens actuels de 3,5 milliards de francs (soit 533,57 millions d'euros), en ayant présent à l'esprit que les besoins du réseau, encore limités compte tenu des investissements massifs des années soixante-dix et quatre-vingt, iront en croissance régulière. Dans son rapport annuel 2000, la Cour des comptes, se fondant sur une enquête menée auprès de l'administration centrale et de quinze directions départementales de l'équipement, portant sur 20 % du réseau national, a constaté que les moyens humains de l'entretien et de

l'exploitation des routes nationales " étaient arrivés à un seuil critique ". Les moyens financiers consacrés à l'entretien du réseau national se sont réduits de 1988 à 1997. Pendant la même période, les surfaces à entretenir ont augmenté de 11 % et le trafic s'est accru de 22 %. En 1988, l'entretien représentait 28,2 % du budget " routes " contre 20,2 % en 1997.

## 7. La régionalisation ferroviaire

La collaboration entre les régions et la SNCF est ancienne, elle remonte aux années 1970. Les lois de décentralisation au début des années 1980 ont reconnu aux régions une compétence en matière de transports et d'aménagement du territoire. La loi n°82-1153 du 30 décembre 1982, loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), prévoit que des conventions entre les régions et la SNCF pourront être passées pour les liaisons inscrites au plan régional des transports.

Ces conventions partielles et facultatives mobilisaient en 1997 (à la veille de l'expérimentation de la régionalisation) environ 300 millions de francs (45,73 millions d'euros) des régions. Par ailleurs depuis longtemps les collectivités locales, en particulier les communes, participent financièrement pour environ 75 % à la modernisation des gares.

A la suite du rapport présenté en 1994 par le sénateur Haenel, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a prévu d'attribuer aux régions, après une phase d'expérimentation, l'organisation et le financement des transports collectifs d'intérêt régional. La loi du 13 février 1997 portant création de l'Etablissement public " Réseau ferré

de France " a précisé les caractéristiques de cette expérimentation. Engagée le 1<sup>er</sup> janvier 1997 pour une durée de trois ans, elle a vu ses effets se proroger pour 2 ans au plus en application de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999. Cette expérimentation lancée dans six régions (Alsace, Centre, Nord, Pas-de-Calais, Pays de Loire, Provence - Alpes - Côte-d'Azur, Rhône-Alpes) puis étendue au Limousin en 1999 porte sur la régionalisation des services ferroviaires de voyageurs.

Ces régions, autorités organisatrices, assument pleinement la responsabilité de la définition des services régionaux de voyageurs. Elles ont la responsabilité de faire évoluer l'offre en l'ajustant au mieux aux besoins en coordination avec les autres autorités organisatrices dans le cadre d'un schéma intermodal de transports. L'Etat a transféré à ces régions les dotations auparavant consenties à la SNCF pour faire face aux tarifs sociaux et au déficit d'exploitation des services non rentables. Il a en outre intégré dans ces dotations un surplus destiné à l'investissement dans le matériel (environ 17 % de la dotation). En loi de finances initiale 2000, l'Etat verse annuellement aux six régions expérimentales 3,1 milliards de francs (472,59 millions d'euros) et 2,8 milliards de francs (426,86 millions d'euros) à la SNCF pour les treize autres régions.

Les premiers enseignements de cette expérimentation font apparaître :

- que le trafic a progressé plus vite dans les régions expérimentales (le rythme d'augmentation passant de 6,3 % à 12,1 % entre 1996 et 1999) qu'ailleurs (le rythme passant de 6,7 % à 11,7 %) ;
- qu'un effort important de renouvellement de matériel a eu lieu et que les besoins dans ce domaine sont considérables.

La loi solidarité et renouvellement urbain adoptée le 23 novembre 2000 a prévu la généralisation, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, de cette régionalisation ferroviaire. Sont exclus du champ : la région Ile-de-France, dont les transports sont organisés de façon spécifique, la Corse et l'outre-mer.

L'Etat conserve des responsabilités quant à la définition des obligations générales de service public applicables aux transports ferroviaires de voyageurs.

La liberté tarifaire des régions s'inscrit dans le cadre national général de la tarification. Le principe de formation des prix, pour les tarifs de base, reste donc celui de la SNCF. Chaque région peut instaurer des tarifs plus avantageux pour un type de clientèle ou de relations mais elle en assure alors la charge financière.

La compensation qui sera consentie en 2002 sera constituée de plusieurs parties :

- du montant de la contribution de l'Etat pour l'exploitation des services transférés, sur la base des comptes attestés de la SNCF pour l'exercice 2000, indexé sur la DGD (dotation générale de décentralisation) et intégré dès 2002 dans celle-ci (estimation entre 8,6 et 8,85 milliards de francs en 2002 - soit environ 1,22 milliard d'euros) ;
- du montant de la contribution pour les tarifs sociaux estimée à 1,1 milliard de francs (167,69 millions d'euros) ;
- d'une dotation complémentaire d'environ 0,9 milliard de francs (137,2 millions d'euros) pour le renouvellement du parc roulant.

En outre, l'Etat consentira un effort d'investissement quinquennal pour la modernisation des gares par la voie de subventions débloquées au fur et à mesure des projets (programme de subventions estimé à 0,5 milliard de francs - soit 76,22 millions d'euros).

Ce processus de régionalisation ferroviaire implique en fait un engagement financier des régions allant au-delà des compensations, en particulier dans le domaine du matériel roulant où les besoins sont considérables. Le matériel mobilisé actuellement par la SNCF peut être estimé (en coût de renouvellement actuel) à environ 45 milliards de francs (soit 6,86 milliards d'euros). Or ce matériel est vétuste, une partie est louée par le secteur " grandes lignes " de la SNCF au secteur des services régionaux de voyageurs, tandis que le trafic augmente ainsi que les exigences des clients. Les efforts d'investissement à venir vont être considérables et il sera difficile de les étaler dans le temps.

Par ailleurs, l'effort des collectivités locales se poursuivra pour l'amélioration des gares et sera sollicité pour le TGV.

Enfin, il faut rappeler que les transports express régionaux, qui font 25 % du trafic ferroviaire, ne payent que 8 % des redevances à Réseau ferré de France, situation qui pourrait être remise en cause.

## 8. Les ports non autonomes relevant de l'Etat

Suivant leur nature, les ports français relèvent d'autorités publiques différentes. L'Etat est responsable à la fois des ports autonomes, qui sont nos ports principaux ayant le statut d'établissements publics et des ports d'intérêt national (PIN) qui sont des ports non autonomes relevant de l'Etat. Les autres ports non autonomes relèvent soit des départements, pour les ports de pêche ou de commerce, soit des communes ou regroupements de communes pour les ports de plaisance.

Les PIN ont tous fait l'objet d'une concession d'outillage public aux Chambres de commerce et d'industrie sauf celui de Lorient concédé à une SEM.

Pour ces ports, la maîtrise d'ouvrage des infrastructures appartient à l'Etat. En règle générale, la participation financière de l'Etat aux travaux d'infrastructure, s'agissant d'investissements d'un coût inférieur à celui des ports autonomes et mobilisant largement les fonds du FEDER, est de l'ordre d'un tiers du montant de la dépense. Le complément est constitué par des fonds de concours du concessionnaire de l'outillage public, éventuellement relayés par les collectivités locales intéressées.

Pour les travaux de grosses réparations, l'Etat participe généralement à hauteur de 50 %.

Les investissements de superstructures sont entièrement à la charge du concessionnaire de l'outillage public.

Pour l'ensemble de ses participations financières aux travaux d'infrastructure et de grosses réparations des PIN, l'Etat a prévu 170 millions de francs (25,92 millions d'euros) d'autorisations de programme en 2000 et 170 millions de francs (25,92 millions d'euros) d'autorisations de programme dans la loi de finances initiale 2001. Pour la première fois, les contrats de Plan 2000 - 2006 incluent un volet portuaire qui sécurise les investissements jusqu'en 2006.

Par ailleurs, l'Etat a la charge de l'entretien des installations d'infrastructures existantes. Une participation financière du concessionnaire de l'outillage public, qui perçoit par ailleurs les droits de port sur le navire et la marchandise, est généralement demandée pour couvrir, en complément de la part de l'Etat, les dépenses d'entretien. Le cas échéant, s'y ajoutent les participations des collectivités locales concernées.

La dotation budgétaire correspondante est inscrite sur le chapitre 35-34 (hors coûts de personnel affecté à l'entretien). Dans la loi de

finances initiale pour 2001, la dotation prévue de ce chapitre, qui était de 43 millions de francs (6,56 millions d'euros) en 2000, a été réévaluée, pour atteindre 69,5 millions de francs (10,52 millions d'euros) en 2001, afin de prendre en compte les réels besoins d'entretien et d'exploitation des ports d'intérêt national, en intégrant les effets de la réforme du dragage.

Enfin, si le transfert de compétences en matière de PIN a lieu, une partie des personnels des services maritimes (qui englobent environ 3 000 agents y compris les services des phares et balises) pourraient être transférés ou mis à disposition des régions. En effet au-delà du suivi des PIN et de leurs infrastructures, ces services ont des attributions complémentaires relatives au littoral et à certaines voies navigables.

Les risques financiers d'exploitation des PIN sont actuellement à la charge des concessionnaires (essentiellement les chambres de commerce et d'industrie). Si les régions, en cas de transfert de compétences, souhaitent transférer les concessions à des SEM, elles seraient alors susceptibles d'encourir les risques financiers s'y rapportant.

Par ailleurs, la Commission Européenne demande d'isoler, dans la comptabilité des chambres de commerce et d'industrie, les comptes des ports de façon à favoriser la mise en concurrence de certaines activités. Dans cette perspective, si les comptes des ports devaient se révéler déficitaires, les régions pourraient plus facilement être sollicitées.

### 9. Les équipements multimodaux

Les équipements multimodaux sont constitués par des plate-formes d'échange de marchandises entre modes de transport différents : routes, voies ferrées, voies navigables, ports.

Il n'existe pas de compétence générale de l'Etat sur les équipements multimodaux si ce n'est dans la définition des infrastructures subventionnées. En ce qui concerne la propriété des terrains, les voies d'accès, les matériels et équipements, l'entretien et la gestion, on est confronté aux cas de figure les plus divers.

Les interventions financières de l'Etat en matière d'équipements multimodaux concernent essentiellement les transports combinés rail - route. Elles consistent d'abord en une subvention de fonctionnement versée à la SNCF au titre du déficit des transports combinés, s'élevant à 620 millions de francs (soit 94,52 millions d'euros) dans le PLFI 2001 (titre II, chapitre 4541 article 10), ensuite en des subventions d'études de 2 millions de francs (soit 0,30 million d'euros) prélevées sur les 8 millions de francs (soit 1,22 million d'euros) de l'article 80 du chapitre 5347 du titre V.

### 10. Les investissements hospitaliers

La Commission pour l'avenir de la décentralisation préconise de décentraliser au niveau des régions les attributions de l'Etat relatives à l'équipement hospitalier et non celles relatives aux dotations de fonctionnement et aux tarifs.

Les investissements des établissements publics hospitaliers (426 775 de lits en 1998) se sont élevés en 1998 à 26,5 milliards de francs (soit 3,96 milliards d'euros) dont 16,5 milliards de francs (soit 2,44 milliards d'euros) d'investissements directs et 7,8 milliards de francs (soit 1,07 milliard d'euros) de remboursement d'emprunts. Ces investissements s'accroissent régulièrement et s'élevaient à 23,9 milliards de francs (soit 3,51 milliards d'euros) en 1995.

Les subventions et participations occupent une place modeste dans le financement de ces investissements : en 1998, elles s'élevaient à 1,2 milliard de francs (soit 182,94 millions d'euros) en recul par rapport aux années antérieures (1,5 milliard en 1995 - soit 228,67 millions d'euros). Au sein de cette rubrique de financement, les subventions d'Etat aux équipements sanitaires (chapitre 66-11 articles 10 et 20) ont progressivement décliné alors que l'aide du FIMHO (Fonds d'intervention pour la modernisation des Hôpitaux, chapitre 66-12) s'est affirmée à partir de 1998 pour aider la restructuration du secteur hospitalier.

Le recours aux emprunts des établissements ne cesse de s'accroître : il est passé de 5,8 milliards de francs (soit 884,20 millions d'euros) en 1995 à 8,4 milliards de francs (soit 1,22 milliard d'euros) en 1998, tandis que l'autofinancement brut se stabilise à 14 milliards de francs (soit 2,13 milliards d'euros), mais l'autofinancement disponible pour de nouveaux investissements recule, passant de 5,3 milliards de francs (soit 807,98 millions d'euros) en 1997 à 4,3 milliards de francs (soit 655,53 millions d'euros) en 1998.

En fait les besoins du secteur hospitalier en investissements mobiliers et immobiliers sont importants. En 1998, une étude de SANESCO les évaluait à 90 milliards de francs (soit 13,72 milliards d'euros).

## E - L'amélioration du statut de l'élu pourra constituer une charge financière significative

### 1. La probabilité d'une amélioration s'accroît

Le processus de décentralisation a considérablement renforcé les responsabilités des élus locaux et a donc fait apparaître des exigences nouvelles pour l'exercice des mandats locaux. Les impératifs de professionnalisation de la fonction et la nécessité d'élargir et de diversifier l'origine socioprofessionnelle des élus (salariés du secteur privé, femmes, jeunes), les nouvelles compétences qu'il est envisagé de leur transférer dans le cadre d'une deuxième phase de la décentralisation, tout cela milite en faveur de l'amélioration (ou de la création selon les acceptions) du statut de l'élu local.

Dans un récent rapport (juin 2000) au Conseil économique et social sur " *La décentralisation et le citoyen* ", Mme Claudette Brunet-Léchenault rappelle que les lois de décentralisation avaient expressément prévu l'édiction d'un texte sur le statut de l'élu local mais que la loi du 3 février 1992 relative à l'exercice des mandats locaux (modifiée par la loi du 6 avril 2000) reste très insuffisante et rejette d'ailleurs toute référence à la notion même de statut. Elle rappelle les suggestions des auteurs du Livre blanc sur la décentralisation de 1996 et celles de 1999 du 82<sup>e</sup> Congrès de l'AMF.

Ce rapport a donné lieu à un avis du Conseil économique et social adopté le 21 juin 2000 qui préconise des mesures pour :

- la disponibilité des élus ;
- leur droit à la formation ;
- leur protection sociale ;
- leur régime indemnitaire ;
- leur droit au retour à l'emploi.

Dans cette perspective, un avant-projet de loi sur la « démocratie de proximité », aujourd'hui prêt à être déposé au parlement, prévoit de renforcer le statut de l'élu sur l'allocation de fin de mandat, les frais de garde d'enfant et les crédits d'heures.

### 2. La charge financière peut être lourde

Même si la situation des quelque 500 000 élus locaux est très différente et n'appelle pas les mêmes mesures, on imagine l'ampleur du problème.

Dans un rapport approfondi au gouvernement déposé le 29 janvier 1982, Monsieur Marcel Debarge chiffrait les différentes mesures afférentes à un statut de l'élu local à 10 milliards de francs par an (soit 1,52 milliard d'euros). Même en déduisant le coût des mesures prises depuis, l'actualisation de cette somme montre l'enjeu financier.

Une récente proposition de loi du sénat prévoit différentes améliorations de la situation des élus, notamment une revalorisation des indemnités des adjoints aux maires et des responsables d'EPCI dont l'évaluation s'élève à 1,7 milliard de francs (soit 259,16 millions d'euros), d'après le ministère de l'Intérieur.

On voit mal l'Etat prendre en charge ces dépenses dans le contexte actuel de freinage des dépenses budgétaires.

## F - Le parc de logements sociaux présente des risques potentiels

Les finances des collectivités territoriales peuvent être plus ou moins affectées par la situation financière et les difficultés de leurs

satellites, sociétés ou établissements publics. Il est apparu utile d'apporter un éclairage prospectif sur un secteur important, celui du logement social.

Les collectivités territoriales y sont très largement engagées, non seulement en raison de leur tutelle directe sur certains organismes (offices HLM, sociétés d'économie mixte (SEM) immobilières) et des garanties d'emprunt accordées mais aussi en raison de la place importante du logement social dans les villes et la vie des citoyens. Elles ne peuvent se désintéresser du devenir de tout ou partie de ce patrimoine. Or les facteurs de fragilité de ce secteur ne manquent pas.

Si l'on s'en tient au secteur HLM (3 545 835 logements en janvier 1998) une récente étude de la Caisse des dépôts et consignations (22 février 2001) sur un échantillon d'organismes couvrant 75 % du parc montre qu'après une stabilisation en 1996 et 1997 à 7,7 % des loyers, la marge d'autofinancement remonte à 8,7 % des loyers en 1998 pour passer à 9 % en 1999. En fonction de certaines hypothèses modérées (légère reprise de la construction à 66 000 logements par an, taux de progression des loyers à 1,6 % par an, taux d'inflation à 1,25 % l'an, progression annuelle de 2 % des frais de gestion et de 3 % pour la TFPB, effort accru de dépenses de gros entretien et de grosses réparations) les projections réalisées dans le cadre de cette étude pour la période 2000 - 2013 montrent, dans le scénario central, que l'autofinancement se détériore de façon continue jusqu'en 2001 puis se redresse en continu, mais à un rythme lent, sans retrouver en 2013, où il atteint 6,5 %, son niveau de 1999. Les variantes au scénario central montrent qu'un taux de vacance de 1 % supplémentaire fait baisser l'autofinancement rapporté aux loyers de 1,4 point sur la période et qu'un taux de TFPB de 1 % de plus, fait baisser le ratio de 1,9 %.

Ces simulations montrent bien la fragilité de cet équilibre financier, notamment le rôle crucial du taux de vacance. Or plusieurs facteurs incitent à demeurer vigilant dans ce domaine :

- le taux de mobilité dans le secteur HLM n'a cessé de s'accroître depuis 1992 passant de 10,1 % à 12,4 % en 1998 (pour les sociétés anonymes il a été de 13,2 % en 1999) ;
- le taux de vacance en fin d'année après plusieurs années de stabilité à 1,3 % entre 1991 et 1995 remonte régulièrement et atteint 2,1 % en 1998 ;
- le dernier recensement vient de montrer que les français sont de plus en plus mobiles ;
- l'embellie économique devrait favoriser la relance de l'accession sociale ;
- la crise de certains quartiers pourrait accélérer l'obsolescence non pas technique mais sociale de nombreux ensembles HLM ;
- le rythme des démolitions, dans le cadre de la politique de la ville, va demeurer relativement modéré (il devrait passer progressivement de 5 000 à 10 000 en quelques années).

Les risques financiers ne sont pas négligeables. Les encours de prêt des organismes HLM voisinent les 450 milliards de francs (soit 58,6 milliards d'euros), dont une large part est garantie par les communes et les départements. La masse des loyers s'élève à 77,2 milliards de francs (soit 11,74 milliards d'euros) pour les bailleurs d'HLM.

Il faut ajouter que les offices d'HLM (établissements publics locaux) représentent 56 % environ du parc HLM et ont un taux de vacance plus élevé que les sociétés anonymes (en début 1998 3,5 % contre 2,6 %). Enfin certaines régions semblent plus exposées que d'autres : le taux de vacance atteint au début 1998 4,6 % en Midi Pyrénées, 4,9 % en Bourgogne, 4,4 % en PACA, 4 % en Languedoc Roussillon.

#### G - L'allocation personnalisée à l'autonomie implique un effort accru des départements

La nouvelle allocation personnalisée à l'autonomie (APA), qui va se mettre en place à partir de 2002 en substitution de l'actuelle prestation dépendance, sera ouverte à l'ensemble des personnes âgées dépendantes mais modulée suivant le degré de dépendance et le niveau de revenu.

Ce sont les départements qui géreront l'APA. En régime de croisière (2004), le coût de l'APA devrait atteindre 23 milliards de francs (soit 3,51 milliards d'euros). Les deux premières années, le coût devrait se situer entre 15 et 17 milliards de francs (soit entre 2,29 et 2,59 milliards d'euros). Les départements devraient, dès 2002, prendre en charge 11 milliards de francs (1,68 milliard d'euros) soit, par rapport à leur charge actuelle pour la prestation dépendance, un effort budgétaire supplémentaire de 2,5 milliards de francs (soit 311,2 millions d'euros). Le solde sera partagé entre la CSG (environ 5 milliards de francs - (soit 762,25 millions d'euros)) et les caisses de sécurité sociale à travers un fonds d'action sociale en faveur des personnes âgées (0,5 milliard de francs - 76,22 millions d'euros). La partition de l'effort financier lors de la montée en régime de l'APA pourrait aggraver la charge des départements.

## 5 Malaise des finances locales : l'opération vérité

Par Henry-Michel CRUCIS,  
Professeur à l'université de Nantes

**Malgré la série de réformes adoptées et engagées dans le domaine des finances locales, celles-ci connaissent une crise sans précédent. Dans une ambiance politique propice à la polémique, un constat s'impose : les charges locales augmentent et la recherche de ressources supplémentaires s'avère problématique.**

1 - Une commission d'enquête sur « l'évolution de la fiscalité locale » a été créée à l'Assemblée nationale le 15 février 2005, « chargée d'apprécier l'évolution de la fiscalité locale en 2005 et au cours des années précédentes, ses causes, ses conséquences sur les ménages et les entreprises ainsi que les conditions d'une responsabilité mieux assumée de l'ensemble des décideurs ».

Si la question de la fiscalité locale est récurrente, il n'en demeure pas moins que cette initiative parlementaire est une étape importante dans la grande effervescence politique qui prend depuis quelques mois la forme d'une vive polémique. Pour certains, les importantes augmentations des impôts locaux annoncées pour 2005, principalement de la fiscalité régionale, correspondent au financement des promesses électorales des nouvelles équipes politiques élues au printemps 2004. D'autres à l'inverse (c'est-à-dire essentiellement les nouvelles majorités régionales et départementales) considèrent que les collectivités locales doivent augmenter leurs impôts pour faire face au coût des nouvelles compétences issues de la décentralisation, car ils considèrent que l'État n'assume pas complètement son obligation de compensation financière.

Tout cela est le reflet d'un malaise récurrent des finances et de la fiscalité locales, plus particulièrement dans leurs relations avec l'État, et ceci indépendamment de tout aspect politique lequel, il est vrai, ne simplifie pas un problème déjà techniquement fort sibyllin.

Et pourtant, ce n'est pas faute de réformes diverses en particulier en matière de ressources : projet de remplacement de la taxe professionnelle on l'a dit, garanties constitutionnelles de ressources propres par le nouvel article 72-2 de la Constitution issu de la révision du 28 mars 2003, précisées par les dispositions organiques relatives à l'autonomie financière locale, retouches progressives des dotations de l'État aux collectivités territoriales, au détour des lois de finances de ces dernières années, incluant quelque dose supplémentaire de péréquation, renforcement du droit à compensation financière dans le cadre des nouveaux transferts et créations de compétences, en particulier dans le cadre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Peut-on penser alors que toutes ces réformes adoptées ou engagées n'ont pas encore porté leurs fruits qui s'annoncent prometteurs même s'ils sont tardifs, en estimant que la crise actuelle est ponctuelle, occasionnée par le télescopage entre les nouveaux transferts de compétences et les divergences politiques entre l'État (majorité actuelle de droite) et les grandes collectivités locales, essentiellement les régions, très majoritairement de gauche ?

En réalité, le mal est profond et le malaise tenace, car le ver est dans le fruit. Aussi bien, la commission d'enquête ne doit pas se contenter de répondre à la question ponctuelle et manichéenne : « qui a tort – qui a raison ? », « qui dit vrai – qui dit faux ? ». Comme l'ont noté tous les intervenants à l'Assemblée nationale lors de la création de la commission, les investigations doivent porter plus largement tant sur le constat et les causes du malaise que sur les conséquences et les remèdes à apporter à cette situation. Pour ce qui concerne cette modeste présentation, on se contentera en l'instant du diagnostic mettant l'accent sur l'accroissement actuellement considérable des charges locales (I), provoquant corrélativement une forte, et bien souvent problématique, poussée à la hausse des ressources locales (II). Le tout, répétons-le, dans une ambiance politique et décentralisatrice tout à fait particulière qui accentue la tension habituelle entre l'État et les collectivités territoriales.

### I. - LA CROISSANCE DES CHARGES LOCALES

2 - En dehors de toute polémique politique et de toute considération économique, il est indéniable de constater que les collectivités locales connaissent depuis quelques années des « coups de butoir » sur leur budget, se traduisant par exemple par le constat selon lequel « les budgets des départements ont progressé d'environ 25 % de 2001 à 2004 ».

Ce phénomène devrait s'accélérer dans les années qui viennent du fait de la conjonction de plusieurs facteurs, au premier rang desquels bien entendu les nombreuses compétences transférées aux collectivités locales par le législateur, en particulier par la loi du 13 août 2004.

#### A. - Les nombreuses compétences transférées de 1983 à 2005

3 - Les nombreuses compétences transférées par le législateur résultent essentiellement des deux vagues correspondant aux lois de 1983 et 2004, comme l'illustre le tableau ci-dessous énumérant les principaux transferts de compétences intervenus de 1983 à 2005. Celui-ci montre d'ailleurs que d'autres transferts sont intervenus entre-temps, en particulier depuis 2000 pour les services ferroviaires à la charge des régions, l'APA et le RMI pour les départements, et divers transferts expérimentaux.

4 - Pour la loi du 13 août 2004, les transferts s'échelonnent sur plusieurs années, entre 2005 et 2008. Les circulaires d'application présentent le calendrier des transferts, en mettant par exemple l'accent sur les transferts subordonnés à l'entrée en vigueur de décrets.

PRINCIPAUX TRANSFERTS DE COMPÉTENCES DE 1983 À 2005	
<b>COMMUNES</b>	
- Urbanisme	octobre 1983 et avril 1984
- Services d'hygiène et de santé	janvier 1984
- Transports urbains	septembre 1984
- Bibliothèques municipales	janvier 1986 (1 <sup>er</sup> , 2 <sup>e</sup> parts) et 1993 (3 <sup>e</sup> part)
- Monuments historiques et richesses artistiques	expérimentation à partir de 2002
<b>DÉPARTEMENTS</b>	
- Action sociale	janvier 1984
- Ports maritimes de commerce et de pêche	janvier 1984
- Travaux d'aménagement des cultures marines	janvier 1984
- Transports scolaires	septembre 1984
- Collèges	janvier 1986
- Bibliothèques	janvier 1993
- Monuments historiques et richesses artistiques	expérimentation à partir de 2002
- Allocation personnalisée d'autonomie (APA)	janvier 2002
- Revenu minimum d'insertion (RMI)	janvier 2004
- Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) - art. 51*	janvier 2005
- Centres locaux d'information et de coordination (CLIC) - art. 56*	janvier 2005
- Fonds de solidarité pour le logement (FSL) - art. 65*	janvier 2005
- Fonds eau-énergie - art. 65*-	janvier 2005
- Conventions de restauration - art. 82*	janvier 2005
- Conservation du patrimoine rural non protégé - art. 99*	janvier 2005
<b>RÉGIONS</b>	
- Formation professionnelle et apprentissage	janvier 1983, juillet 1994, janvier 1999
- Ports fluviaux	janvier 1984
- Modernisation et renouvellement de la flotte de pêche côtière	janvier 1984
- Entreprises de culture marine	janvier 1984
- Lycées	janvier 1986
- Services ferroviaires	janvier 2002
- Ports d'intérêt national	expérimentation à partir de 2002
- Aérodrômes	expérimentation à partir de 2002
- Monuments historiques et richesses artistiques	expérimentation à partir de 2002
- Indemnité compensatrice versée aux employeurs d'apprentis	janvier 2003
- Insertion professionnelle des jeunes en difficulté**	janvier 2004

- Formation initiale des travailleurs sociaux - art. 53*	janvier 2005
- Aides aux étudiants (formation des travailleurs sociaux) - art. 55*	janvier 2005
- Écoles et instituts des professions paramédicales et sage-femmes - art. 73*	janvier 2005
- Aides aux étudiants des écoles et instituts des professions paramédicales et sage-femmes - art. 73*	janvier 2005
- Inventaire général du patrimoine culturel - art. 95*	janvier 2005
* Les articles cités sont ceux de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.	
** Il s'agit d'une compétence transférée (CGCT, art. L. 4253-6), à ne pas confondre avec la création de la compétence régionale en matière de contrat d'insertion dans la vie sociale, dit CIVIS (CGCT, art. L. 4253-7).	

Source : H.-M. Crucis, *Dotations financières de l'État : J.-Cl. Collectivités Territoriales*, Fasc. 834 - Circ. Intérieur 11 févr. 2005, compensation financière des transferts de compétences prévue, pour 2005, par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : en ligne sur le site de la DGCL.

COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES LE 1 <sup>er</sup> JANVIER 2005	
<b>DÉPARTEMENTS</b>	
- Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) - art. 51*	<b>13 809 553 €</b>
- Centres locaux d'information et de coordination (CLIC) - art. 56*	<b>19 003 513 €</b>
- Fonds de solidarité pour le logement (FSL) - art. 65*	<b>76 184 063 €</b>
- Fonds eau-énergie - art. 65*	<b>11 284 847 €</b>
- Conventions de restauration - art. 82*	<b>5 593 777 €</b>
- Conservation du patrimoine rural non protégé - art. 99*	<b>5 429 133 €</b>
<b>RÉGIONS</b>	
- Formation initiale des travailleurs sociaux - art. 53*	<b>122 564 139 €</b>
- Aides aux étudiants (formation des travailleurs sociaux) - art. 55*	<b>17 689 013 €</b>
- Écoles et instituts des professions paramédicales et sage-femmes - art. 73*	<b>182 925 928 €</b>
- Aides aux étudiants des écoles et instituts des professions paramédicales et sage-femmes - art. 73*	<b>58 990 369 €</b>
- Inventaire général du patrimoine culturel - art. 95*	<b>1 928 005 €</b>
* Les articles cités sont ceux de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.	
** L'évaluation des coûts est réalisée par l'État dans le cadre de l'évaluation des droits à compensation. Plus précisément, les montants sont provisionnels figurant dans une circulaire du 11 février 2005, qui comporte la ventilation par région et par département (Circ. Intérieur 11 févr. 2005, compensation financière des transferts de compétences prévue, pour 2005, par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).	

5 - Pour de nombreux gestionnaires, les principales augmentations de charges sont attendues à partir de 2006, surtout pour les départements : « Les départements auront à assumer en 2006 et en 2007 de lourdes charges. Si une explosion fiscale est à prévoir, elle concernera la fiscalité départementale, quelle que soit, par ailleurs, la majorité politique qui dirige les départements ». Ce qui confirme les autres charges.

## B. - Les multiples autres charges nouvelles

6 - En plus des grands transferts de compétences, des charges multiples et très diverses contribuent actuellement et vont continuer de contribuer à alourdir les budgets locaux, tel que le financement du traitement des déchets afin de se mettre en conformité avec les obligations communautaires. Voyons plus particulièrement les différentes charges évoquées dans le cadre de la polémique gauche-droite, sans oublier les grandes lois récentes de 2005.

7 - De son côté, « la droite » stigmatise notamment le coût des politiques que mettent en place les nouvelles majorités issues des élections régionales de mars 2004, et où la gratuité des manuels scolaires est tout à fait symptomatique quoique variable selon les régions. On doit y rajouter l'impact financier des 35 heures, avec un paysage contrasté : elles sont souvent stigmatisées par la droite qui voit là une source essentielle de l'augmentation des charges de personnel (Marc Laffineur à l'Assemblée Nationale, le 15 février dernier), alors que des analyses autorisées nuancent un peu l'influence de cette mesure dans les charges de gestion des collectivités :

8 - De son côté, « la gauche » stigmatise le désengagement de l'État de ses politiques territoriales, la « décentralisation par défaut ». Suppression de subventions aux associations, taux très insatisfaisant d'exécution par l'État des contrats de plan État-région ..., autant d'indices qui « nourrissent le soupçon d'une volonté délibérée de procéder à un démantèlement progressif de l'État ». Et les collectivités locales doivent par conséquent suppléer les carences d'un État qui se défait ainsi plus ou moins explicitement sur elles.

9 - Tout cela constitue un aspect sensible du débat actuel, mais la commission d'enquête parlementaire doit se placer au-dessus des clivages politiques, et dire le vrai sur tous ces postes. D'ailleurs, à propos de cette évaluation, on présume que l'impact de ces charges est très certainement beaucoup plus léger que les longs cortèges des compétences transférées et créées.

10 - De surcroît, dans « l'inflation législative galopante » actuelle, le législateur poursuit le travail de décentralisation en n'oubliant pas en effet les collectivités territoriales qui se volent confier encore et toujours des compétences supplémentaires, comme l'illustrent les trois grandes lois de janvier-février 2005 :

- la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux prévoit, à propos de l'aménagement foncier, que « les dispositions du présent chapitre entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006 sous réserve de l'entrée en vigueur des dispositions relevant de la loi de finances, prévoyant la compensation des charges assumées par le département du fait du transfert de compétences prévu par le présent chapitre (...) (art. 95-1) ;

- la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, étend les interventions des départements en matière d'action sociale, par la prestation de compensation (art. 12) et les maisons départementales des personnes handicapées (art. 64), la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie versant un concours aux départements pour la prestation de compensation comme pour l'allocation personnalisée d'autonomie (art. 60-61) ;

- pour la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, le Conseil constitutionnel a dû distinguer entre les dispositions qui ne créent pas ou n'étendent pas des compétences obligatoires pour les collectivités, et celle (art. 24) qui procède à une extension de compétences pour les régions en matière de contrat d'apprentissage, faisant par conséquent obligation à l'État d'en assurer la compensation financière en vertu de l'article 72-2 de la Constitution

Dans presque tous ces cas, on le voit, les charges nouvelles sont accompagnées de compensation financière, ce qui montre bien la préoccupation naturelle des collectivités d'assurer autant que faire se peut les financements nécessaires sans trop obérer les capacités budgétaires existantes. Et pourtant !

## II. - LA RECHERCHE PROBLÉMATIQUE DE RESSOURCES

11 - Les charges locales nouvelles doivent bien entendu être couvertes par des ressources supplémentaires, où l'emprunt ne joue pas le premier rôle car les gestionnaires locaux s'efforcent de maîtriser leur niveau d'endettement, ce que confirme la capacité de financement dégagée depuis de nombreuses années par les administrations publiques locales.

Les deux grandes catégories de ressources des collectivités locales sont par conséquent concernées : d'abord, les compensations de l'État, placées en l'occurrence en tout premier rang compte tenu de l'origine le plus souvent législative des nouvelles charges ; ensuite, les impôts locaux. Mais il faut bien comprendre que cette distinction perd de sa pertinence dans la mesure où les compensations de transferts de compétences sont de plus en plus de nature fiscale, le nouveau dispositif de compensation issu de la loi du 13 août 2004 préférant les impôts de compensation plutôt que les dotations budgétaires de l'État

Par conséquent, il convient « d'éclater » l'observation des compensations en analysant séparément le montant des compensations, et la nature fiscale des compensations. Et la situation n'est guère satisfaisante sur ces deux points, les montants des compensations faisant l'objet de critiques en partie justifiées, et le mode fiscal présentant quelque ambiguïté. Quant à l'augmentation des impôts locaux, c'est-à-dire essentiellement des régions, ne doit-elle pas être relativisée ?

### A. - La modicité des compensations versées par l'État ?

12 - Il est souvent dit que l'État compense « à l'euro près ». Dans cette opération, il faut bien distinguer le caractère obligatoire de la compensation financière pesant sur l'État et le mode de calcul du montant de la compensation, ce dernier point n'étant pas sans ambiguïté

13 - D'abord, le caractère obligatoire de la compensation est désormais prévu par la Constitution elle-même : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

Il faut faire une distinction entre les compétences transférées qui donnent lieu à obligation de compensation financière de la part de l'État, et les compétences créées ou étendues, pour lesquelles la compensation n'est obligatoire pour l'État que si la compétence créée ou étendue est elle-même obligatoire pour la collectivité locale bénéficiaire. Telle est l'interprétation que donne le Conseil constitutionnel : « lorsqu'il transfère aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'État, le législateur est tenu de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert » et « ces dispositions (art. C. 72-2) ne visent, en ce qui concerne les créations et extensions de compétences, que celles qui présentent un caractère obligatoire ».

14 - En ce qui concerne ensuite le mode de calcul du montant de la compensation, la Constitution est silencieuse sur ce point. Et le

Conseil confirme ce pouvoir d'opportunité du législateur en le limitant toutefois, très normalement et très classiquement, par l'obligation de ne pas dénaturer le principe constitutionnel de libre administration : « il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales ».

Dans le cadre de cette grande liberté, le législateur a prévu depuis 1983 le mécanisme suivant (CGCT, art. L. 1614-1) : « Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'État aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État au titre de ces compétences transférées et évoluent chaque année dès la première année comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées ».

Appliqué régulièrement depuis 1983, c'est le même système qui est repris actuellement en application de la loi du 13 août 2004. En effet, la loi reprend le principe d'équivalence (art. 119-I, al. 2) : « Les ressources attribuées au titre de cette compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État, à l'exercice des compétences transférées... ». Plus précisément, la compensation doit correspondre à la moyenne des dépenses actualisées de l'État, constatées sur une période de trois ans précédant le transfert pour les charges de fonctionnement, et sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert pour les charges d'investissement. Pour les dépenses d'investissement afférentes aux routes transférées aux départements, le droit à compensation est calculé par rapport aux dépenses d'entretien préventif et curatif, de réhabilitation, d'exploitation et d'aménagement liées à la sécurité routière et à la prise en compte des risques naturels.

Les transferts réalisés dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005 donnent lieu à la procédure de calcul, menée « en ricochet » de la façon suivante :

- la loi de finances pour 2005 a procédé à l'évaluation provisoire du montant des compensations en faveur des départements et des régions, et ceci dans le cadre du système des impôts partagés, taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) pour les régions et taxe sur les conventions d'assurances (TSCA) pour les départements (V. ci-dessous) ;
- deux circulaires ont réalisé des retouches aux montants provisionnels, et qui figurent dans le tableau (V. I-A) ;
- des arrêtés interministériels à venir constateront l'accroissement des charges, soumis à la Commission consultative sur l'évaluation des charges, et ceci au fur et à mesure que seront connues les données nécessaires à l'évaluation des dépenses antérieurement consacrées par l'État à l'exercice des compétences transférées ;
- une loi de finances ultérieure inscrira pour ratification et régularisation les crédits correspondant au droit définitif à compensation.

15 - Ce mode de calcul du montant des compensations n'est pas satisfaisant et les critiques contre celui-ci sont récurrentes. En effet, il est fait reproche à l'État de consacrer trop peu de fonds, qui à l'entretien des collèges et lycées pour les transferts de 1983-1986, qui à l'entretien de la voirie pour les transferts à venir en direction des départements sur ce point. Or, dans la mesure où les dépenses de l'État servent de référence pour le calcul de la compensation, cette référence s'avère insuffisante au regard des sommes que les collectivités estiment devoir consacrer, sommes d'autant plus importantes justement que l'État en consacrait trop peu par « négligence » de l'entretien des biens concernés, sans compter l'effort financier supplémentaire justifié en termes d'image pour les départements et les régions.

Une bonne solution n'eut-elle pas consisté en la désignation d'un « juge de paix », la Commission consultative voire la Cour des

comptes, assistée des corps techniques (Ponts et Chaussées pour la voirie par exemple) ? Cela aurait permis de procéder à l'inventaire et à l'évaluation de l'état des biens transférés, afin d'établir le juste droit à compensation à partir de ce que l'État dépensait effectivement et de ce qu'il aurait fallu qu'il dépensât pour assurer un entretien normal. Et ceci afin de trouver le « juste prix » de compensation, sans doute intermédiaire entre « l'évaluation légaliste », insuffisante car mal fondée, et « l'évaluation réaliste » élevée réclamée par les collectivités locales.

Comme le montrent bien les exemples de ces deux dernières années, ces modalités de calcul et de versement sont peu satisfaisantes, en raison également de leur complexité résultant principalement du mode fiscal de compensation.

## B. - L'ambiguïté de la préférence fiscale en matière de compensations ?

16 - Déjà utilisée pour les transferts de compétences des années 1983 et suivantes (CGCT, art. L. 1614-4 et L. 1614-5), la compensation par transfert d'impôts est encore davantage privilégiée dans l'Acte II de la décentralisation : « La compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans les conditions fixées par la loi de finances ». Cela s'explique pour répondre à la doléance des élus locaux de renforcer les ressources fiscales, c'est-à-dire les ressources propres, comme d'ailleurs l'y oblige d'une certaine façon l'article 72-2 de la Constitution précisé par la loi organique de juillet 2004. Et le législateur « passe à l'acte » d'une double manière.

17 - D'une part, il substitue des compensations fiscales à des dotations budgétaires existantes, ce qu'illustre le versement d'une partie de la taxe sur les conventions d'assurances au profit des départements pour le financement des services d'incendie et de secours (SDIS) en contrepartie de laquelle est diminuée leur dotation globale de fonctionnement (DGF). Il a procédé de la même façon pour le financement de l'apprentissage par les régions en instituant une contribution au développement de l'apprentissage dont le produit est gagé par la réduction correspondante des crédits transférés par l'État au titre de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

18 - D'autre part, il met en place un système d'impôts partagés pour compenser les nouveaux transferts de compétences intervenant le 1<sup>er</sup> janvier 2005 : ce fut la compensation départementale pour l'allocation RMI ; ce sont maintenant les compensations fiscales pour les régions et les départements dans la loi de finances pour 2005 pour les transferts intervenus le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

19 - Pour les régions, la compensation se fait par application d'une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national. Cette fraction de tarif est calculée de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire pendant l'année, elle conduise à un produit égal au droit de compensation de l'ensemble des régions. Et la fraction de tarif (fixée provisoirement à 0,98 € par hectolitre pour le super sans plomb et 0,71 € pour le gazole) est ensuite répartie entre les régions au prorata de leur droit à compensation par rapport au droit à compensation de l'ensemble des régions. Enfin, « si les recettes régionales provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice des compétences avant leur transfert ».

20 - Pour les départements, la compensation se fait également par application d'une fraction du taux de la taxe sur les conventions d'assurances (TSCA) à l'assiette nationale correspondant à certai-

nes conventions d'assurances. Et la fraction de taux est calculée de sorte qu'appliquée à l'assiette nationale 2004, elle conduise à un produit égal au droit à compensation de l'ensemble des départements ; chaque département reçoit un pourcentage de la fraction de taux au prorata de son droit à compensation.

21 - Ce mode fiscal compensatoire n'est pas satisfaisant car il crée une « fausse » ou pseudo recette fiscale pour les collectivités concernées : où est le pouvoir fiscal dans un impôt partagé (pour partie étatique et pour partie localisé), dans un impôt de répartition dont le montant ne dépend pas de la collectivité, dans un impôt limité dont le montant est fixé (fut-ce sous forme de régularisation) pour correspondre au droit à compensation ? Rien donc à voir avec l'impôt véritable qui doit contribuer au financement global des charges générales de la collectivité, en vertu du principe de non affectation des recettes publiques. Rien à voir avec le véritable pouvoir fiscal consistant pour les collectivités à pouvoir moduler librement, ou le plus librement possible, le montant appelé au contribuable (exemple de la vignette) ou le taux de l'impôt (exemple des « quatre vieilles » depuis 1980).

Certes, les départements et les régions vont bientôt disposer d'une certaine liberté de fixation des taux de la TIPP, dès que les modalités seront mises en place. Mais devra alors s'appliquer le mode d'ajustement du montant entre celui résultant du vote des taux par les collectivités et le montant dû au titre du droit à compensation, ce qui est prévu par le code (CGCT, art. L. 1614-4, al. 2 s.). Comme on l'a noté, « une comparaison devra être établie chaque année entre le montant du coût des compétences transférées et l'actualisation du produit initial de l'impôt transféré par application du taux d'indexation de la dotation générale de décentralisation (taux qui est celui de la DGF) : si le produit fiscal s'avère insuffisant, la DGD va couvrir la différence ; si, au contraire, il s'avère excessif, il sera amputé du montant excédant les charges à couvrir, la somme prélevée abondant le Fonds de la fiscalité transférée ».

22 - Dans un double objectif de véritable renforcement (ou de rétablissement) d'un pouvoir fiscal local, ainsi que de simplification, il est certain qu'une autre solution était préférable et possible, maintenant un mécanisme de dotation budgétaire à titre de compensation, et procédant séparément à une refonte du système fiscal local comme la chose est d'ailleurs actuellement entreprise pour la taxe professionnelle. Mais l'on sait bien que là réside l'explication des complications actuelles, à savoir l'impossibilité de moderniser le système fiscal local, bref le misonéisme fiscal !

### C. - La relativité de l'augmentation des impôts régionaux ?

23 - Pour ce qui concerne l'augmentation des impôts locaux par les régions elles-mêmes, l'on sera plus bref, en constatant d'abord que pendant de nombreuses années, les impôts locaux ont été stabilisés, quelques grandes collectivités ayant même passé ensemble des « pactes de gel fiscal » pour la période 1997-2001. De même en 2003, si les impôts locaux ont augmenté de 4,1 %, cela tient presque autant aux bases (+ 1,9 %) qu'aux taux (+ 2,2 %).

Les chiffres ne sont plus du tout les mêmes pour la période en cours et les années prochaines, surtout pour ce qui concerne les départements et les régions, des augmentations de + 10 % à + 50 % étant prévues pour les régions en 2005, par exemple + 23 % pour la région d'Île-de-France ! Et par ricochet, une part importante des gestionnaires des petites villes envisagent également d'augmenter leurs impôts dès 2005 craignant que les régions et départements ne leur versent plus autant de subventions que par le passé.

24 - Sur ce qui constitue là un élément important du travail à faire par la commission d'enquête parlementaire, il faut constater déjà avec de nombreux observateurs que, pour réelles qu'elles soient, ces augmentations doivent cependant être relativisées. Pour les

régions en effet, la part de leurs impôts est très faible dans l'ensemble de leurs recettes, le ratio de leurs « ressources propres » au sens de la loi organique du 29 juillet 2004 étant évalué hors emprunt à 36,1 % pour 2003. Par conséquent, une augmentation même modérée du produit fiscal ne peut se faire que par une augmentation importante des taux. Deux extraits des débats parlementaires du 15 février 2005, lors de la création de la commission d'enquête à l'Assemblée Nationale, illustrent bien cette relativité en renvoyant d'ailleurs dos à dos les deux camps :

25 - « Pour masquer ses responsabilités et celles du Gouvernement, la majorité veut faire un coup politique en pointant les augmentations de taux des régions. Mais si notre commission fait un travail objectif, elle sera bien obligée de constater que sur 100 euros d'impôt payés par les contribuables locaux, 70 euros reviennent aux communes, 25 euros aux départements et 5 euros aux régions. Ce qui signifie que lorsqu'une collectivité demande un euro supplémentaire, cela représente 1,5 % de plus pour la commune, 4 % pour le département et 20 % pour la région. De ce fait, pour obtenir la même recette, les régions sont obligées d'augmenter leur taux cinq fois plus que les départements ».

26 - Un autre parlementaire de constater que « aujourd'hui ce sont les régions qui ont le taux d'autonomie financière réelle – c'est-à-dire celui qui prend en compte les impôts dont la collectivité peut fixer librement le taux et/ou l'assiette – le plus faible : il est tombé à 34 % car, rappelons-le, la gauche l'a divisé par deux en cinq ans. Ce phénomène explique-t-il, pour partie, la hausse de la fiscalité régionale ? Par exemple, si, autrefois, pour un million de dépenses, il fallait augmenter les impôts de 2 %, il paraît logique que cette augmentation atteigne désormais 4 %, le taux moyen d'autonomie financière ayant été réduit de moitié (...) Il est donc fondamental de déterminer si le degré d'autonomie financière a une incidence sur l'évolution de la pression fiscale ».

### CONCLUSION

27 - Ces derniers propos invitent d'ailleurs, pour finir, à évoquer quelques pistes nécessaires et majestueuses en matière d'objectifs et de remèdes à ce malaise des finances et de la fiscalité locales. La formule peut tenir en un triple viatique : transparence, simplification, autonomie. Cette triade en cache d'ailleurs une autre : sincérité, clarté, responsabilité.

Derrière la transparence se cache la sincérité des informations financières produites notamment par les organismes experts ad hoc, (peut-être trop) nombreux au sein du Parlement : Comité des finances locales, Observatoire des finances locales (CGCT, art. L. 1211-4, al. 4), Commission consultative sur l'évaluation des charges (CGCT, art. L. 1211-4-1 et R. 1211-19 à R. 1211-26), Observatoire de la décentralisation créé au Sénat le 14 décembre 2004, Commission d'enquête parlementaire sur l'évolution de la fiscalité locale créée à l'Assemblée Nationale le 15 février 2005.

Derrière la simplification se cache ce grand et si nécessaire objectif actuel de clarté du droit pour lequel il reste tant à faire, surtout en matière financière. Il est symptomatique de constater que le Conseil constitutionnel a censuré, dans la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, une disposition législative entachée de tautologie et d'imprécision ne respectant ni le principe de clarté de la loi ni l'exigence de précision requise.

Derrière l'autonomie financière des collectivités locales, laquelle doit être davantage qu'un simple énoncé constitutionnel et orga-

nique, se cache le principe de responsabilité des décideurs financiers locaux. L'une des pistes de la réforme permanente des finances locales ne consiste-t-elle pas à renforcer encore l'autonomie financière en même temps que serait renforcé le régime juridique de responsabilité des décideurs et gestionnaires locaux, tout cela placé comme il se doit sous la compétence des chambres

régionales des comptes et de la Cour des comptes ? Juste système de contrepois...

Transparence-sincérité, simplification-clarté, autonomie-responsabilité : voilà la troïka en mesure de conduire la fiscalité et les finances locales sur les voies de la guérison. Pour entreprendre et réussir, il faut en effet de telles visions car la réforme des finances locales, tout comme le style de l'écrivain selon Marcel Proust, « est une question non de technique, mais de vision. Il est la révélation de la différence qualitative qu'il y a dans la façon dont nous apparaît le monde ».

1309

## Le rapport Richard sur la maîtrise des dépenses publiques locales

Pierre Richard, président du conseil d'administration de Dexia, a remis le 11 décembre dernier son rapport sur la maîtrise des dépenses locales, qui lui avait été commandé par les ministres délégués aux Collectivités territoriales, d'une part, et au Budget, d'autre part. Constatant que, même si le Gouvernement avait honoré, « et même au-delà », son engagement de compenser à l'euro près les derniers transferts de compétences de l'État aux collectivités, persistait chez les élus locaux le sentiment que « le compte n'y était pas », Brice Hortefeux et Jean-François Copé sont « déterminés à bâtir de nouvelles relations entre État et collectivités ». Ce rapport (« fondateur » selon le porte-parole du Gouvernement) constitue « le socle des travaux qui vont s'engager pour construire avec les collectivités locales une véritable co-responsabilité dans le pilotage des dépenses locales ». Il sera, en janvier, à l'ordre du jour de la conférence des finances publiques.

### Les difficultés des finances publiques justifient un examen de la croissance des dépenses locales

#### • Finances publiques : une situation préoccupante...

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

La situation d'ensemble de nos finances est préoccupante : notre dette publique a été multipliée par cinq au cours des vingt-cinq dernières années pour atteindre fin 2005 plus de 1 138 milliards d'euros, soit 66,6 % du produit intérieur brut (PIB). Mais on peut se demander en quoi les collectivités territoriales sont concernées :

- ces dernières sont faiblement endettées. La dette des administrations publiques locales (Apul) représente 10 % de la dette publique totale contre près 78 % pour celle de l'État ; cette dette des Apul a même diminué entre 1996 et 2002 et le besoin de financement qu'elles ont rencontré en 2005 représente moins de 0,1 % du PIB ;

- les collectivités obéissent à des règles financières nettement plus strictes que celles que l'État s'applique à lui-même. Les budgets locaux sont encadrés par la règle d'or « il n'est recouru à l'endettement que pour financer des biens durables » tandis que l'État ne parvient même pas à équilibrer ses dépenses de fonctionnement hors intérêts de la dette avec ses recettes de fonctionnement.

#### • ... qui doit mobiliser les collectivités

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

- les difficultés rencontrées par l'État sont aussi celles des collectivités dans la mesure où celui-ci est – de manière croissante – leur premier financeur (l'ensemble des concours de l'État aux collectivités représente 65 milliards d'euros en 2006, soit 37 % de leurs recettes) ;

- l'augmentation structurelle des dépenses sociales (santé, vieillesse, assurance chômage) oblige l'État comme les collectivités territoriales à agir ensemble sur leurs propres niveaux de dépenses.

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

- l'augmentation des dépenses locales est plus rapide que celle de la richesse nationale (progression annuelle moyenne de 3,6 % en volume contre 2,2 % pour le PIB sur la période 1982-2005). Ainsi, les dépenses des Apul représentent aujourd'hui 11 % du PIB contre 8,5 % en 1982. Ce constat se vérifie y compris lorsqu'on neutralise l'effet des transferts de compétences. L'augmentation est également plus marquée que celui des dépenses de l'État (1,4 point de pourcentage de plus par an en volume sur la période 1982-2005). L'évolution est toutefois contrastée selon les niveaux de collectivités avec une montée en puissance des régions et des groupements de communes à fiscalité propre ;

- la progression des dépenses des collectivités est bien entendu liée aux compétences transférées au fil du temps. Ainsi, l'examen des budgets départementaux depuis 1982 montre clairement l'effet du transfert des collèges sur les dépenses d'investissement depuis 1986 de même que ceux en matière d'aide sociale sur leurs dépenses de fonctionnement ;

- la progression des frais de personnel, poste budgétaire majeur, conditionne celle des autres dépenses de fonctionnement. Ce sont plus de 400 000 emplois qui ont été créés dans le secteur public local entre 1980 et 2004 (y compris ceux transférés par l'État pour accompagner les compétences décentralisées). La fonction publique territoriale (FPT) compte désormais 1,8 millions d'agents, soit 31 % de l'emploi public et crée le plus d'emplois (55 % des emplois publics créés entre 1984 et 2004 l'ont été dans la FPT) ;

- les administrations publiques locales sont, de plus en plus, le premier investisseur public (70 % de l'investissement public en 2005 contre 63 % en 1978). Elles y consacrent près de 40 milliards d'euros, soit un peu moins de 2,5 % du PIB et 10 % de l'investissement de l'économie française. Il est intéressant de noter que leurs décisions restent essentiellement déterminées par le cycle électoral communal (les investissements reculant durant les deux premières années du mandat communal, pour augmenter à partir de la troisième année et atteindre un maximum l'année précédant l'élection) ;

- les frais financiers des collectivités sont en nette diminution depuis le milieu des années 1990 (division par trois) grâce à un endettement maîtrisé, une baisse des taux sur les marchés financiers et une gestion active de leur dette.

### La décentralisation, aujourd'hui au milieu du gué, doit être poursuivie dans un esprit de clarification des rôles

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

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

#### « Le nombre élevé de nos échelons d'administration locale entraîne des surcoûts qu'il faut maîtriser »

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

#### Les propositions

1. Compte-tenu de la montée en puissance de l'intercommunalité, adopter une mesure de suppression générale des syndicats, sauf arrêté préfectoral en prononçant le maintien après justification validée par délibération de l'organe syndical et des communes membres (V. rapp., p. 59).

2. Établir un bilan précis et chiffré des « pays », au vu duquel sera recherchée une réintégration de leurs fonctions et moyens dans une structure intercommunale. Favoriser la coordination et les complémentarités entre intercommunalités pour faciliter cette réintégration (V. p. 60).

3. Au niveau national, développer les moyens d'évaluer le poids financier de l'intercommunalité par la publication de données consolidées (communes et Epci) (V. p. 62).

4. Rendre obligatoire une annexe au compte administratif de l'Epci comportant sur cinq ans quelques données agrégées avec celles de ses communes membres (nombre d'employés, endettement, dépenses d'investissement, évolution de la fiscalité et des dotations de l'État), ainsi que des éléments qualitatifs et quantitatifs sur l'amélioration des services rendus aux usagers (V. p. 63).

5. Pour les Epci, rendre obligatoire à échéance de cinq ans la mise en œuvre d'un plan de rationalisation des structures administratives communales et intercommunales permettant de dégager des économies d'échelle à compétences constantes. Le calcul de la dotation globale de fonctionnement des Epci et de leurs communes membres tiendra compte de cette rationalisation. Rendre public les gains en coût et en qualité de services résultant de cette réorganisation (V. p. 67).

6. Rendre obligatoire la conclusion d'un contrat d'objectifs, le cas échéant pluriannuel, entre les collectivités territoriales et toute association bénéficiaire d'une subvention supérieure à un certain montant. Prévoir au sein de ces conventions, la présentation des résultats comparés aux objectifs, ces derniers portant notamment sur les conditions de recrutement et de rémunération des personnels de l'association. Prévoir également en annexe du contrat la publication de la liste complète des concours publics reçus avec mention de leur origine, de leur montant et de leur objet (V. p. 70). Le rapport souligne en effet que le monde associatif est en effet très présent dans le secteur local, en particulier dans le domaine social. Sans remettre en cause les apports de ce partenaire essentiel, il faut également veiller à ce que la fragmentation des acteurs n'empêche pas de cerner le périmètre des dépenses totales, d'agir sur leur évolution (notamment celle de la masse salariale) et d'évaluer les actions mises en œuvre.

#### « L'enchevêtrement des compétences, entre collectivités mais aussi entre ces dernières et l'État, facteur de désresponsabilisation qui appelle une réponse pragmatique »

Cet enchevêtrement a des causes multiples. Il tient :

- à notre structure institutionnelle : multiplication des niveaux de collectivités mais aussi du nombre d'entités par niveau, avec des collectivités (communes, départements et, dans une certaine mesure, régions) jouissant d'une compétence générale et l'absence de tutelle d'un niveau de collectivités sur les autres ;

- à la politique de contractualisation développée par l'État ;

- au maintien de l'intervention de l'État dans des domaines transférés mais aussi à la recherche, par les collectivités locales, d'un pouvoir d'influence sur les choix effectués par d'autres niveaux d'administrations locales ou par l'État ;

- aux interactions que nécessitent certaines politiques très imbriquées (par exemple, celles de l'emploi, de la ville ou de l'insertion).

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales n'a pas réussi à pallier ces difficultés. En outre, la distinction n'est toujours pas faite entre ce qui correspond à un transfert de compétences et ce qui relève plutôt d'une délégation de service dont le législateur entend conserver la définition (comme semble-t-il en matière de RMI). Le maintien de ces ambiguïtés est source de surcoûts (démultiplication des intervenants) et ne contribue pas à clarifier les responsabilités : les collectivités accusent l'État de contraintes et de lourdeurs excessives ; ce dernier leur reproche de ne pas lui permettre de suivre la politique qu'il ne gère plus. La clarification des compétences nécessitera de nouveaux travaux législatifs, dont il ne faut pas sous-estimer la difficulté. Leur objectif devrait être de réaffirmer le principe de blocs cohérents.

#### Les propositions

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

- services de proximité / compétence générale assurés par l'ensemble communes/intercommunalité ;

– aide sociale (personnes âgées, aide à l'enfance, RMI, handicapés...) dédoublée au département ;

– aménagement du territoire et développement économique affectés à la région (V. p. 72).

8. Faire précéder toute charge nouvelle ou tout nouveau transfert de compétences de l'État aux collectivités d'une concertation approfondie au sein du comité des finances locales et avec les associations d'élus, assortie d'une étude d'impact du gain économique et social attendu (V. p. 73).

9. Dans les domaines impliquant de conjuguer l'action de plusieurs niveaux de collectivités (action économique, développement touristique, etc.), prévoir par la loi, comme l'autorise désormais l'article 72 de la Constitution, la désignation d'un chef de file habilité à prendre les décisions nécessaires, après concertation avec les parties prenantes (V. p. 74).

10. Développer les mutualisations de services entre collectivités territoriales pour utiliser au mieux le maillage territorial dont chacun dispose, bénéficier d'économies d'échelle (par exemple, groupement d'achats) et de compétences renforcées (par exemple, pôle-ressource d'expertise juridique). Des incitations financières relevant de la « réserve de performance » (V. *infra* prop. 21) pourraient être mises en place. Chaque fois que possible et à l'initiative du préfet, envisager des rapprochements similaires avec les administrations déconcentrées de l'État (V. p. 75).

11. Pour chaque compétence décentralisée, demander à l'administration de l'État qui l'exerçait de présenter un plan de réorganisation de ses services (affichant notamment les économies de moyens à réaliser) et vérifier sa mise en œuvre par un audit ex post, à l'instar de ceux entrepris dans le champ de la formation professionnelle et de l'action sanitaire et sociale. Rendre ces informations publiques (V. p. 76).

12. Constituer un outil de mesure de la dépense publique totale (État, sécurité sociale et collectivités) sur un territoire donné (par exemple régional). En attendant son élaboration, expérimenter dans une ou plusieurs régions, une approche consolidée de quelques postes de dépenses de l'État et des collectivités (V. p. 77).

13. Expérimenter pour les projets co-financés l'obligation pour le maître d'ouvrage initiateur d'en financer au moins 50 %. Au vu des résultats de cette expérimentation, définir les cas de dérogation indispensable à cette règle (petites communes notamment). En effet, l'impact des financements croisés peut être inflationniste dans la mesure où il peut s'agir, pour l'un au moins des partenaires, d'intervenir dans un champ en marge de sa compétence et d'inciter l'autre à la dépense. De façon plus marginale et difficile à chiffrer, les co-financements sont une source de déperdition des moyens administratifs (le même dossier est examiné plusieurs fois par différents services) et de désresponsabilisation du maître d'ouvrage (V. p. 80).

14. Pour ce qui concerne les appels à contribution des collectivités locales au bénéfice de l'État : poser le principe de l'interdiction de financement par une collectivité territoriale d'une politique d'intérêt national et réserver aux contrats de projets, qui succèdent aux contrats de plan État – régions, le financement de projets d'intérêt mixte (V. p. 81).

• À « l'âge de raison » de la décentralisation, il est urgent que les collectivités locales soient mieux associées à l'activité normative de l'État lorsque celle-ci a un impact sur leurs budgets.

L'amélioration des relations entre l'État et les collectivités passe également par des comportements plus responsables de la part de l'État sur la question des normes. En effet, on ne peut demander aux élus locaux de maîtriser et piloter leurs dépenses si les leviers d'action nécessaires sont entre les mains d'un tiers.

#### Les propositions

15. Établir un lien entre le futur collège des employeurs territoriaux issu du conseil supérieur de la fonction publique territoriale [V. projet de loi relative à la FPT actuellement en discussion au Parlement] et le comité des finances locales (CFL), afin que les évolutions salariales soient décidées en tenant compte de leurs implications financières (V. p. 83).

16. Organiser un débat au CFL (dans le cadre de la gouvernance proposée) avec la participation du nouveau collège des employeurs territoriaux sur les conditions de la négociation salariale dans les trois fonctions publiques. La possibilité d'une négociation propre à la FPT pourrait à cette occasion être étudiée (V. p. 83).

17. Constituer au sein du CFL en partenariat avec l'Insee et les collectivités locales un dispositif de collecte statistique rapide et complet, permettant de :

– mieux identifier les facteurs d'évolution de la masse salariale locale ;  
– bâtir des modèles de simulation, pour étudier *ex ante* l'impact systématique de toute mesure salariale. Les résultats de ces simulations seraient communiqués au nouveau collège des employeurs territoriaux ainsi qu'au CFL (V. p. 85).

18. Accroître l'implication du CFL dans l'élaboration des normes, pour éviter que les budgets des collectivités ne subissent l'impact de l'activité normative de l'État sans que les élus locaux y aient été associés (agenda programmé en début d'année des travaux envisagés par le Gouvernement, temps dédié à la négociation au sein du CFL d'au moins trois mois, études d'impact juridique et financier constituant une formalité substantielle, capacité de proposition mais aussi d'auto-saisine du comité pour les projets qui ne lui auraient pas été soumis) ; de la même manière, il conviendrait de présenter un bilan annuel au CFL des diverses mesures d'ordre réglementaire (y compris circulaires) prises par les ministères dans le champ des compétences locales (V. p. 87).

19. Encourager le développement par les associations d'élus de réseaux d'expertise pour négocier d'égal à égal tant dans le cadre de la normalisation professionnelle (Afnor) que pour les normes réglementaires (V. p. 94).

## Pour un pilotage co-responsable des dépenses publiques

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

#### Les propositions

20. Mettre en place une procédure de diagnostic partagé entre l'État et les collectivités locales sur l'évolution des finances locales à partir d'une vision d'ensemble des grandes tendances des finances publiques et des prévisions économiques (V. p. 109).

21. Sur la base du diagnostic partagé sur l'évolution des finances locales, négocier un contrat pluriannuel (triennal ou quinquennal), dit « de solidarité et de performance », qui déterminerait : 1) l'évolution des financements de l'État aux collectivités ; 2) les engagements réciproques de l'État et des collectivités sur la maîtrise des dépenses publiques (V. p. 111).

22. Pour la partie négociée qui relève de la loi, soumettre au vote du Parlement l'accord conclu entre l'État et les représentants des collectivités sur le contrat de solidarité et de performance. En l'absence d'accord, le relevé de conclusion de la négociation explicitant les propositions des représentants des collectivités serait transmis au Parlement (V. p. 112).

23. Réviser annuellement ce contrat pour tenir compte notamment des résultats obtenus l'année précédente et de l'évolution de la conjoncture économique, ceci impliquerait l'association et l'information des collectivités tout au long du cycle budgétaire (V. p. 112).

24. Pour permettre au CFL d'assurer au mieux ses nouvelles prérogatives, prévoir des ajustements :

- dans sa composition : meilleure représentation des départements et des régions, ainsi que des grandes villes ou agglomérations ;
- dans son fonctionnement : renforcement de sa capacité d'expertise à partir des ressources existantes (associations d'élus, réseaux de fonctionnaires territoriaux, commissions et instances parlementaires, saisine de la Cour des comptes par l'intermédiaire de ces dernières) ; droit d'audition des associations d'élus ne disposant pas directement de représentants au sein du comité ; présence d'un groupe d'experts issus d'horizons divers au sein du CFL ; fonctionnement par collèges spécialisés pour filtrer les sujets ne méritant pas un examen en plénière et préparer les avis (V. p. 117).

#### • Principes pour un mode de financement de la dépense locale plus responsabilisant

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

#### Les propositions

25. Ne pas créer de nouveaux impôts (« ce n'est pas au moment où on cherche à maîtriser la dépense locale qu'il est opportun d'envisager la création de nouveaux impôts »), mais poursuivre les transferts de fiscalité de l'État vers les collectivités (notamment sous forme de partage d'impôts nationaux) pour accompagner les dépenses, très dynamiques, qui leur sont confiées (V. p. 121).

26. Développer l'information des élus locaux, du législateur et du contribuable sur la fiscalité locale prise en charge par l'État. Réduire progressivement la part des impôts locaux pris en charge par l'État (V. p. 122).

27. Procéder enfin à une actualisation des valeurs locales cadastrales (V. p. 122).

28. Procéder à une spécialisation relative des impôts locaux afin que chaque niveau de collectivités dispose d'un tandem d'impôts ménages/entreprises et reste ainsi sensible aux intérêts des différents acteurs économiques présents sur son territoire (V. p. 122).

29. Responsabiliser davantage les collectivités dans le recouvrement de leurs impôts et recalculer en contrepartie les frais de gestion (8 %) de la fiscalité locale prélevés par l'État (V. p. 123).

30. Afin d'harmoniser les politiques fiscales, organiser une concertation entre les autorités locales compétentes lorsque, dans une commune donnée, la somme des impositions dépasse de manière significative une valeur de référence par habitant. Les impositions visées par cette proposition sont les taxes d'habitation, professionnelle et foncières (V. p. 123).

31. Pour une bonne information du contribuable, faire figurer sur sa feuille d'impôt un rappel de l'évolution de la pression fiscale décidée par la commune, l'Epci, le département et la région sur les trois ou cinq dernières années (V. p. 123).

32. Intégrer l'ensemble des dotations et concours de l'État aux collectivités au sein d'une seule enveloppe dont le montant et l'évolution seraient fixés dans le nouveau contrat de solidarité et de performance (V. p. 125).

33. Renforcer la part des concours financiers de l'État dédiée à la péréquation entre collectivités et les répartir en priorité en fonction du potentiel fiscal de la collectivité et du revenu moyen par habitant (V. p. 126).

34. Dans les Epci, étudier la prise en compte de la richesse consolidée des communes et de leur intercommunalité pour le calcul des dotations de l'État à ces collectivités (V. p. 126).

35. Supprimer les règles d'affectation des recettes à certaines dépenses, à l'exemple des amendes de police (V. p. 126).

## La maîtrise des dépenses doit être guidée par les principes de performance et de contrôle démocratique

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

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

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

#### Les propositions

36. Demander à la direction générale de la comptabilité publique d'élaborer des référentiels de coûts standards pour les principaux services publics locaux. Établir ces référentiels à partir d'une méthodologie décidée par un groupe de travail réunissant des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des représentants d'entreprises délégataires de services publics, des spécialistes de la comptabilité analytique des collectivités et des statisticiens. Une fois fiabilisés, rendre ces référentiels publics (diffusion sur le site Internet de l'OFL, V. *infra prop. n° 45*) pour que tout gestionnaire local qui le souhaite, puisse comparer les coûts de sa collectivité et analyser ensuite les raisons d'éventuels écarts. Compléter ces référentiels par d'autres indicateurs de performance plus qualitatifs (V. p. 131).

#### • Enrichir le débat budgétaire au sein des assemblées locales

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

#### Les propositions

37. Préciser que le débat d'orientation budgétaire d'une collectivité territoriale a lieu au minimum un mois avant la discussion du budget et inclut la présentation d'une projection pluriannuelle et une information sur le cadrage prospectif de l'évolution des dépenses publiques défini lors de la négociation du contrat de solidarité et de performance au niveau national. Assurer la transmission de ces éléments aux collectivités et établissements proches. Prévoir avant l'été une séance d'information de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale sur les éléments reçus des autres collectivités et établissements (V. p. 132).

38. À l'instar de ce qui existe au niveau local dans certains pays étrangers, comme au niveau national en France avec les commissions des finances du Parlement, prévoir la désignation au sein de l'assemblée délibérante de membres de la majorité et de l'opposition, chargés de formuler un avis sur les propositions budgétaires de l'exécutif local, compte tenu notamment des résultats des évaluations externes (V. *infra prop. n° 46*). Cette disposition s'appliquerait aux régions, départements et communes de plus de 10 000 habitants. Si la collectivité le souhaite, inviter le comptable public lors du débat budgétaire à une présentation de la situation de la collectivité, replaçant cette dernière dans un contexte plus général (local, départemental, régional et national), permettant d'utiles comparaisons (V. p. 133).

39. Demander au chef de l'exécutif, à l'occasion du débat budgétaire, d'expliquer les écarts éventuels – s'ils sont significatifs – entre ses propositions budgétaires et le cadrage prospectif national de l'évolution des dépenses publiques défini à l'occasion de la négociation du contrat pluriannuel de solidarité et de performance (V. p. 133).

40. Assortir tout projet d'investissement d'une certaine importance d'une expertise économique portant notamment sur les coûts et recettes de fonctionnement et sur la fréquentation prévisionnelle de cet équipement. Cette étude serait jointe à la délibération (V. p. 134).

41. Prévoir de faire apparaître dans les documents budgétaires les pourcentages de réalisation des dépenses par rapport au budget primitif (V. p. 134).

#### • Améliorer la qualité et la lisibilité des informations financières

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

- la certification des comptes locaux. À l'exemple de la procédure engagée pour les comptes de l'État, on pourrait expérimenter cette certification en accord avec les élus de grandes collectivités qui le souhaiteraient ;

- une mesure de simplification par la mise en place d'un compte financier unique, qui se substituerait aux deux états aujourd'hui produits (compte administratif et compte de gestion).

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

#### Les propositions

42. Expérimenter, avec les collectivités intéressées la mise en place d'un compte financier unique, qui se substituerait aux deux états aujourd'hui produits (compte administratif et compte de gestion) (V. p. 138).

43. À l'instar de la démarche engagée pour les comptes de l'État, expérimenter la certification des comptes locaux en accord avec les élus de grandes collectivités qui souhaiteraient s'engager dans la démarche. Utiliser l'expérimentation pour :

- 1) arrêter le choix du certificateur : instances privées (commissaires aux comptes, cabinets d'audit) ou publiques (chambres régionales des comptes pour les plus grandes collectivités, « certification administrative » par les comptables supérieurs du Trésor pour les plus petites), voire système mixte ;

- 2) définir l'horizon temporel à compter duquel une généralisation peut raisonnablement être envisagée (V. p. 140).

44. Prévoir la diffusion sur le site Internet de chaque collectivité de plus de 10 000 habitants du projet de budget avant la séance du conseil consacrée à ce sujet. De même, prévoir dès le vote du budget et du compte administratif la diffusion des données budgétaires et fiscales correspondantes (V. p. 143).

45. Constituer un site Internet de l'Observatoire des finances locales pour rendre accessible *via* un portail unique un ensemble de données sur les finances locales. Ces dernières doivent permettre aux élus comme aux citoyens de disposer d'éléments de comparaison et de cadrages économiques et financiers les aidant à mettre en perspective la situation de leur collectivité (V. p. 144).

#### • Offrir au citoyen une information éclairée sur la dépense locale par le développement de l'évaluation externe

S'il est acquis que seul le citoyen est juge en dernier ressort de la gestion de la collectivité, il faut également admettre qu'il n'est en mesure de le faire que s'il dispose de l'information qui lui permettra de se prononcer. Or, notre système de contrôles externes (contrôle de légalité et budgétaire) reste axé sur la régularité et non la performance. L'examen de la gestion par les chambres régionales des comptes, bien qu'intéressant, présente également des limites.

#### Les propositions

46. Afin de favoriser une utilisation optimale des deniers publics et de rendre le meilleur service possible à la population, prévoir dans la partie législative du CGCT, un principe général d'évaluation et d'audit des politiques publiques pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Cependant, pour éviter de faire peser une obligation trop lourde sur les collectivités les plus petites et cibler l'évaluation sur celles présentant les principaux enjeux financiers, rendre l'évaluation facultative pour les communes dont le nombre d'habitants est inférieur à 10 000 (V. p. 155).

47. Laisser à chaque collectivité le choix de son évaluateur externe, dès lors que ce dernier présente les garanties d'indépendance nécessaires (chambres régionales des comptes, corps d'inspection générale de l'État ou des collectivités, équipes mixtes d'agents issus de l'administration de l'État et des collectivités locales, auditeurs privés...) (V. p. 155).

48. En cas de manquement de la collectivité à son obligation, donner au représentant de l'État la faculté de se substituer à elle pour organiser l'évaluation (V. p. 155).

49. Pour les collectivités engagées d'elles-mêmes dans le processus d'évaluation, aider au financement de cette évaluation par le biais de la « réserve de performance » prévue dans le nouveau contrat de solidarité et de performance conclu, au sein du CFL, entre l'État et les représentants des collectivités (V. p. 155).

50. Pour toutes les collectivités, à l'exception des communes de moins de 10 000 habitants, faire procéder chaque année à l'évaluation des politiques représentant un quart des dépenses de la collectivité, afin qu'au terme d'un cycle de quatre ans, il ait été procédé à une revue complète. Prévoir la publicité systématique des résultats de l'évaluation externe (V. p. 156).

#### POUR EN SAVOIR PLUS :

#### TEXTES

- V. l'intégralité du rapport sur le site du ministère de l'Économie : [www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)

## Pierre Méhaignerie : « Il faut parvenir à réduire la dépense publique locale... »

Pour Pierre Méhaignerie, les élus locaux doivent prendre conscience « qu'une croissance des dépenses locales en euros constants de 3 à 4 % par an n'est plus compatible avec les exigences d'aujourd'hui » et apprendre à « maîtriser » la dépense publique locale. Mais il dénonce aussi la « perversité » d'un système fiscal territorial « déresponsabilisant » : celle-ci, souligne-t-il, se situe dans cet « angle mort » « où les élus sont d'autant plus enclins à la dépense que ce ne sont pas leurs contribuables qui financent prioritairement ces dépenses, mais l'État ».

**P. MÉHAIGNERIE**  
Maire de Vitré,  
député (UMP)  
d'Ille-et-Vilaine  
et président  
la Commission  
des Finances de  
Assemblée Nationale

*Pouvoirs Locaux: Quelle est aujourd'hui votre perception, votre analyse de la "tendance lourde" des finances locales. Comment qualifier la situation actuelle ?*

Pierre Méhaignerie: On observe d'une manière générale qu'il y a une corrélation entre maîtrise des dépenses publiques et niveau du chômage. Ce n'est pas pour rien que des pays comme la Suède sont passés en quelques années de 70 % de prélèvements obligatoires à 55 %. La discipline de la dépense s'impose à tous, y compris aux collectivités territoriales. Or certaines collectivités territoriales, en France, ont désormais tendance à « charger la barque ». Soit, elles interfèrent beaucoup trop dans leurs compétences respectives et interviennent dans des domaines qui ne sont pas les leurs. Soit, elles acceptent durablement des situations financières dégradées par une fuite en avant des dépenses et sans équilibrer celles-ci par des efforts d'économie ou de productivité. Tout ceci entraîne évidemment un alourdissement des dépenses publiques. Il me semble que de nombreux élus locaux n'ont pas encore pris pleinement la mesure de la mondialisation, de la maîtrise des coûts de production qu'elle implique ainsi que de la montée inéluctable des dépenses de santé.

*Les besoins d'équipement, de développement des territoires dans le jeu concurrentiel qui prévaut désormais — sans parler des transferts par l'État de charges souvent évolutives — ne justifient-ils pas dans une large mesure ces interventions ?*

Oui et non. Le niveau d'équipement et de services apporté à la population par les collectivités est élevé, sauf cas particuliers. Il ne s'agit pas de plaider pour une « régression ». Mon souhait est simplement que les collectivités territoriales mesurent qu'une croissance des dépenses locales en euros constants de 3 à 4 % par an n'est plus compatible avec les exigences d'aujourd'hui. Il faut donc « maîtriser » la dépense publique locale, si nous voulons pouvoir répondre aux

attentes de nos concitoyens concernant l'éducation, la santé, la vieillesse et bien entendu, l'emploi et le pouvoir d'achat. Comment financer ces priorités si l'on ne prend pas conscience collectivement que les efforts devront être partagés ? C'est un message difficile à faire passer car, la dépense publique reste bien entendu électoralement « payante ». Pourquoi ? Parce que dans la masse que représente le budget des collectivités territoriales (180 milliards d'euros), la taxe d'habitation ne représente en réalité pour les contribuables, que 12 milliards, l'impôt foncier bâti 15 milliards, la taxe professionnelle payée par l'entreprise 25 milliards. Le reste est en grande partie financé par l'État, à travers dotations et dégrèvements. Autrement dit, nous sommes dans un système déresponsabilisant. La dépense locale est d'autant plus facile et rentable sur le plan électoral que la création de nouveaux équipements ou le développement de nouveaux services ne sont, en réalité, que très partiellement à la charge directe du citoyen contribuable local.

*N'est-ce pas pointer du doigt certains effets pervers du « pouvoir de proximité », cher à l'ancien Premier ministre Jean-Pierre Raffarin ?*

Non, je ne crois pas. La gestion de proximité présente des vertus objectives. Il ne s'agit pas de la remettre en cause, mais de conforter la notion de responsabilité. Celle-ci passe par une liaison bien plus visible entre celui qui décide et celui qui paie. Les élus doivent prendre conscience qu'un cycle s'achève. Le poids de la dette, le respect des critères européens, la nécessité de financer des politiques prioritaires, exigent désormais un autre rapport à la dépense. Les responsables locaux doivent mesurer avec plus de rigueur les avantages et les inconvénients de la dépense. Je citerai deux exemples. Ainsi, dans une grande ville accueillant une entreprise automobile, le produit de sa taxe professionnelle représente 4 mois et demi de salaire de ses 9 000 salariés — et l'État, au 1<sup>er</sup> janvier 2007, sur 73 millions, va prendre à sa charge 60 % des dégrèvements, soit 53 millions euros !

Deuxième exemple: alors que 20 % des citoyens sont exonérés totalement de la taxe d'habitation et que 40 % bénéficient de dégrèvements partiels, c'est près de 15 milliards d'euros qui sont pris en charge par l'État.

On voit bien que ce système ne participe pas de la responsabilisation des élus locaux quant aux conséquences de leurs décisions vis-à-vis des contribuables. En fait, les élus locaux ont tendance à dépenser parce qu'ils estiment qu'ils en seront « récompensés » par les électeurs, et qu'ils seraient, inversement, pénalisés s'ils offraient moins de services à la population. C'est une tendance contre laquelle j'ai moi-même dû lutter. Mais c'est avec ce type de comportement qu'il faut rompre...

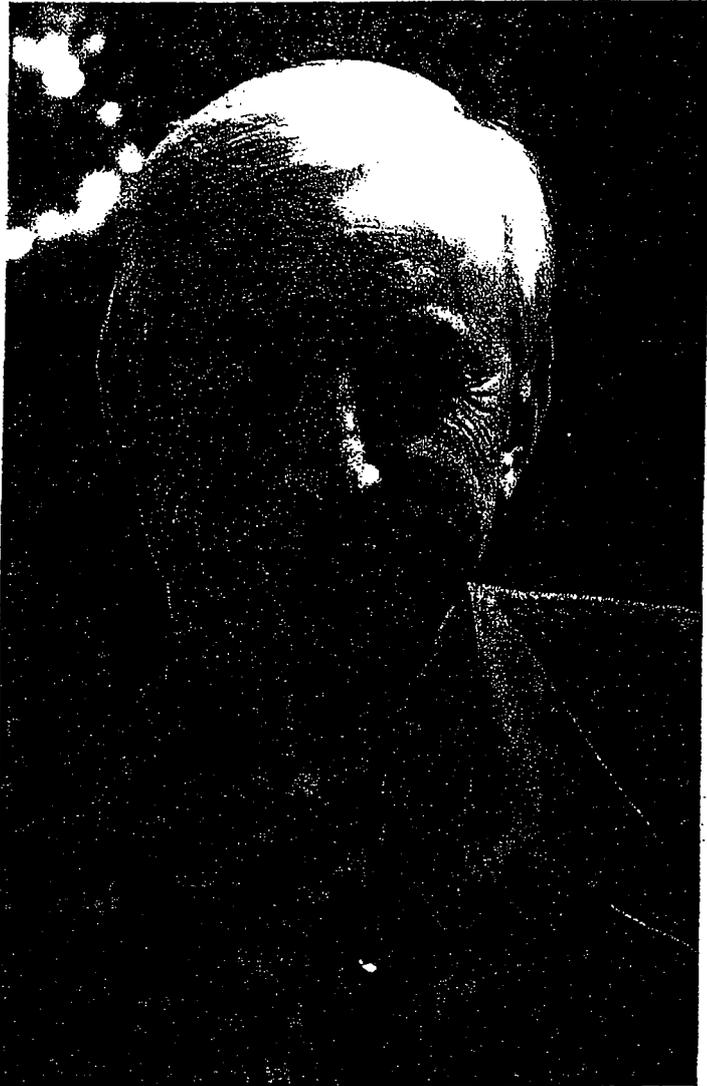
*Vous soulignez la responsabilité des élus. Mais la situation que vous décrivez ne tient-elle pas aussi à la perversité d'un système financier et fiscal local dans lequel l'État a longtemps trouvé son compte? Quelles sont les pistes pour en sortir?*

Tout d'abord, ce qui est immédiatement applicable, c'est l'objectif de transparence vis-à-vis de l'élu comme vis-à-vis des citoyens. Je rappelle toujours quatre chiffres. La taxe d'habitation représente 12 milliards d'euros. Le foncier bâti payé par le contribuable 15 milliards, la taxe professionnelle 25 milliards d'euros. Les dotations d'État aux collectivités territoriales, transferts de compétences compris, représentent 79 milliards d'euros. La surprise des élus locaux est toujours grande à l'énoncé de ces chiffres. Ces derniers ont tendance à ne considérer que la Dgf. Ils ne comptabilisent pas toutes les autres recettes provenant de l'État, en particulier les dégrèvements et les exonérations. La « perversité » du système se situe dans cet « angle mort » où les élus sont d'autant plus enclins à la dépense que ce ne sont pas leurs contribuables qui financent prioritairement ces dépenses, mais l'État. En tant que président de la Commission des Finances, mon premier objectif est d'informer les élus de la réalité de la situation et des enjeux qu'elle engendre.

Au-delà, la question qui se pose est de savoir si nous pourrions redistribuer ces moyens d'une façon moins opaque et plus responsable? Dans la redistribution des dotations publiques, compte tenu de la répartition des compétences actuelles, deux critères principaux doivent être pris en compte. Le potentiel fiscal et le revenu par habitant. Il serait intéressant qu'une étude technique et neutre soit menée pour déterminer quelles pourraient être les dotations des collectivités d'ici à 15 ans si l'on ne prenait en compte que ces deux critères?

Le troisième objectif est de délimiter strictement le champ des compétences des collectivités locales. Nous sommes dans un système où, au-delà des compétences attribuées par la loi à chaque niveau, tout le monde intervient dans de nombreux autres domaines

en raison de la clause générale de compétences dont bénéficient tous les échelons territoriaux. C'est évidemment l'un des facteurs qui pousse à l'inflation de la dépense. La solution pourrait donc être — bien des élus le souhaitent —, une réelle spécialisation qui reviendrait à interdire aux collectivités d'exercer des compétences qui ne sont pas les leurs. En matière de développement économique, par exemple, tout le monde fait tout, au risque d'ailleurs d'une perte d'efficacité faute d'une démarche stratégique et coordonnée. Les « arrosoirs » à subventions sont si nombreux que le principal souci des élus est de toujours se demander s'ils n'en ont pas oubliés, bref s'ils ne passent pas à côté d'un effet d'aubaine. Une autre façon d'avancer consisterait à supprimer des échelons, de rationaliser le paysage local. Ceci ne sera pas facile mais on pourrait tenter quelques expérimentations, certes quelque peu déstabilisantes pour un modèle de jardin à la française devenu virtuel. Il s'agit à tout le



Pierre Méhaignerie. « Il nous faut devenir lucides — collectivement — sur les coûts engendrés par cette maladie bien française consistant à ajouter toujours sans jamais retrancher. Une autre façon d'avancer consisterait à supprimer des échelons, de rationaliser le paysage local. »

moins de ne pas en rajouter ou de détourner de leur vocation ceux qui existent. Je pense particulièrement aux « pays ». Structure souple de coordination et de réflexion qui, pour certains devient un échelon administratif supplémentaire gestionnaire de crédits et d'équipements.

Il nous faut devenir lucides — collectivement — sur les coûts engendrés par cette maladie bien française consistant à ajouter toujours sans jamais retrancher. Je prends un exemple simple. On a créé les communautés d'agglomération et de communes en fondant leurs rapports sur le principe de subsidiarité. Ne doit être transmis à la communauté que ce qui peut y être fait mieux et à moindre coût. Or, que constate-t-on? L'échelon communautaire est devenu un guichet de plus. À Vitré, je reçois des dizaines de demandes de subventions des associations qui croient avoir trouvé là un nouvel arrosoir. Autre exemple: est-il normal aujourd'hui qu'on parvienne avec les fonds européens, dans les régions et les départements, à obtenir des taux de subventions d'équipements atteignant parfois 80 %? J'ai même trouvé un nouvel « arrosoir » pour les équipements culturels: le Centre national des variétés mis en place, pas élu démocratiquement, financé par une taxe sur les spectacles et qui subventionne des équipements culturels selon des critères d'ailleurs obscurs.

Dernier exemple: une ville de l'Ouest a créé un nouvel équipement assez lourd, à mon avis peu utilisé et peu justifié, mais financièrement très coûteux. Faisant part de mes interrogations au maire, je me suis entendu répondre: — « Avec 80 % de subventions, j'avais intérêt à le réaliser! » On voit bien, là encore, qu'il y a quelque chose de malsain dans ce système qui pousse à la dépense. Il présente, en réalité, deux grandes dérives. D'abord, il n'est pas transparent, sans aucun contrôle du citoyen; on reporte toujours la responsabilité de la dépense sur d'autres; on augmente les impôts et au final on accuse l'État. Ensuite, ce système entraîne un niveau de dépenses publiques qui handicape tout effort de retour au plein emploi en France.

*“ La discipline de la dépense s'impose à tous, y compris aux collectivités territoriales. Or certaines collectivités territoriales, en France, ont désormais tendance à “charger la barque”.... ”*

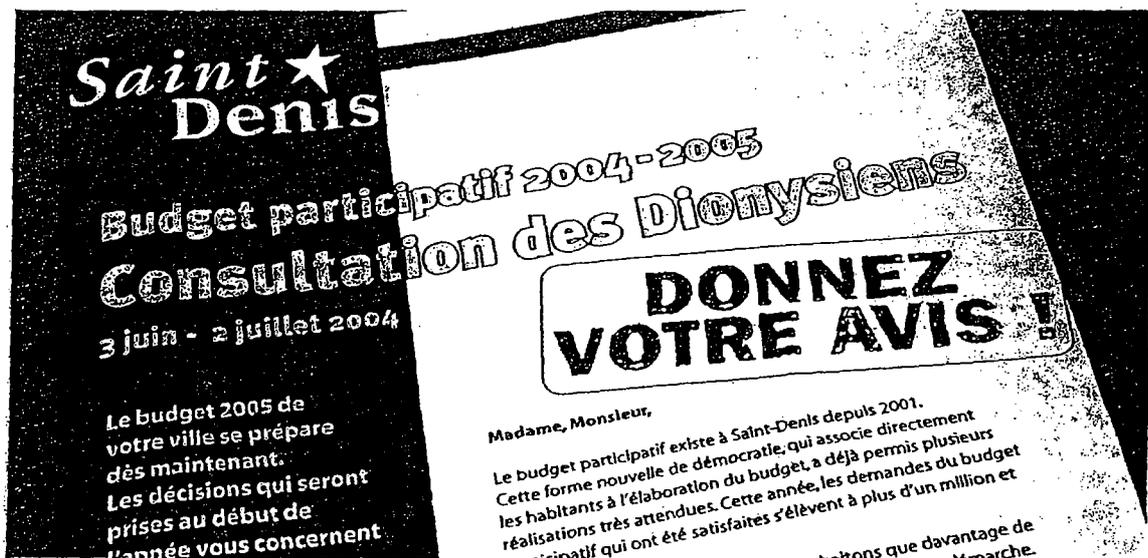
*L'une des réponses à cette situation ne réside-t-elle pas dans la mise en œuvre d'une véritable évaluation des politiques publiques — qui ne relève pas simplement d'une approche « comptable » —, et aussi d'une plus grande responsabilisation des citoyens, à travers des formules de type « budget participatif » ou référendums locaux sur des scénarii d'action publique chiffrés...?*

Je partage votre analyse. Un constat est souvent fait par nos voisins européens, qui sont souvent plus conscients que nous des atouts et des faiblesses de la

France. Que disent-ils: « que la France préfère le débat d'idées à l'épreuve des faits ». C'est à mon avis très juste. Partant de là, quelles sont les pistes possibles? Au plan national, il est évident qu'avant toute législation et réglementation, nous devrions disposer d'une étude d'impact intégrant: le coût prévisionnel, les progrès, les inconvénients; les effets pervers et d'au-baines possibles. Nous sommes également très en retard en matière d'évaluation des politiques publiques. Des évaluations par des structures indépendantes sont une absolue nécessité si l'on veut progresser en termes d'efficacité, de maîtrise des coûts, de transparence et de débat démocratique. L'évaluation est toujours vécue comme porteuse de jugements. Il y a là, en réalité, un retard « culturel » qui ne pourra être comblé que si nous renforçons le contrôle démocratique. Au sein des collectivités territoriales, cela signifie l'acceptation d'un contre-pouvoir, qui est l'opposition. Pourquoi ne pas engager également avec des collectivités volontaires une réflexion sur l'application à la décentralisation des principes de la LOLF et de la certification des comptes? Je suis enfin très favorable à des référendums locaux, portant sur des questions simples, concrètes et compréhensibles par les citoyens. Pour avancer dans ces directions, je crois beaucoup à l'expérimentation. Si de nombreuses collectivités acceptent d'être pionnières, nous assisterons à des phénomènes de « contagion » positive.

*Ne faudrait-il pas tenter aussi une expérimentation institutionnelle “grandeur nature” qui viserait à la fois une recomposition territoriale et une hiérarchisation des niveaux — ou tout au moins qui donnerait à la région un statut d'autorité organisatrice dans un certain nombre de domaines clefs?*

Je regrette que le principe d'expérimentation, inscrit dans la Constitution, n'ait pas suffisamment connu de traduction concrète et ambitieuse. Je souhaiterais que chaque année, le Parlement puisse habiliter quelques expérimentations majeures. Certains souhaiteront par exemple aller plus loin sur la régionalisation des dépenses de l'assurance maladie ou l'autonomie des universités. Pourquoi ne pas confier à telle ou telle région une enveloppe budgétaire globale pour voir si des élus proches du terrain ne pourraient pas gérer certains secteurs-clefs avec plus de souplesse, plus d'efficacité et un meilleur service rendu? Sur ces questions comme sur tant d'autres, nous devons sortir de l'idéologie et du conservatisme. Jean-Louis Borloo vient de lancer une opération sur le contrat de transition professionnelle pour apporter plus de souplesse à l'entreprise afin qu'elle s'adapte, tout en donnant plus de sécurité aux salariés dans leurs parcours professionnels. L'expérimentation sur sept bassins d'emplois, dont celui de Vitré, peut nous permettre demain d'aller plus vite dans l'adaptation du code du travail en évitant que la peur des changements empêche les adaptations. Donc oui, il faut y aller!



Une expérimentation de "budget participatif". Pierre Méhaignerie : la maîtrise de la dépense publique locale passe aussi par un renforcement du contrôle démocratique.

*Entre le « fil de l'eau » et un scénario « thatchérien » qui pourrait signer l'arrêt de mort de la décentralisation, existe-t-il une troisième voie ?*

Je le crois, mais cela suppose que l'État, au lendemain des prochaines échéances électorales, prenne ce problème à bras le corps. Je conseillerais pour ma part que l'État réunisse, dans un souci de démocratie et de transparence, un comité d'une dizaine d'élus représentant toutes les sensibilités politiques, d'hommes et de femmes qui ont su montrer leur sens de l'intérêt général — non seulement un sens de l'État mais aussi de l'intérêt général de la part des collectivités. Ce comité serait chargé par le nouveau président de la République de mettre à plat tous les problèmes. Il devra être capable de dépasser les clivages partisans, de transcender les intérêts territoriaux catégoriels, et ne pas avoir peur de bousculer les corporatismes.

*Autrement dit, la fiscalité, les finances locales, ne sont qu'un des éléments d'un ensemble plus complexe et c'est sur la logique de système qu'il vous semble urgent de peser...*

Tout à fait. Les domaines sur lesquels il faut agir pour faire évoluer ce que vous appelez la « logique de système » sont connus. C'est à la fois, bien sûr, la fiscalité, la maîtrise des dépenses publiques, mais aussi la transparence, le souci du contrôle démocratique et enfin l'exigence de simplification. Je suis heureusement surpris de constater que de plus en plus d'élus locaux en ont assez de l'empilement des échelons et de la complexité des procédures. Je le constate en tant que maire. Je reçois trois fois plus de convocations à des réunions qu'il y a 10 ans. On a empilé les structures, on a complexifié les procédures, et chacun veut avoir son espace, son projet, son budget... Quand je

reçois à la Commission des Finances de l'Assemblée les investisseurs internationaux, ils sont surpris d'avoir autour de la table, lorsqu'il s'agit de prendre une décision d'investissement, neuf ou dix structures différentes, qui parfois ne communiquent pas entre elles. Le président Malvy me confiait récemment qu'il avait participé à une réunion où il a compté 22 personnes autour de la table pour un projet d'investissement dans sa ville de Figeac. Surréaliste ! Je suis donc convaincu qu'au-delà de leurs sensibilités les élus soutiendront une démarche de réforme en profondeur, s'ils ont le sentiment qu'on va réellement simplifier leur vie, réduire l'empilement des structures, réduire la complexité des procédures, contribuer à une meilleure utilisation de l'argent public.

*Peut-on réellement engager un processus de ce type sans résoudre le problème du cumul des mandats et du Sénat — c'est-à-dire sans faire taire les lobbies ?*

Le Sénat, c'est son rôle, défend d'abord les collectivités. Quant au cumul, ne faisons pas de démagogie et soyons clairs. Si l'on veut couper tout lien entre mandat local et mandat parlementaire et réduire leur durée à un ou deux mandats, je crains que les conséquences ne soient catastrophiques, localement, en matière de dépense publique. Les élus risquent en effet d'être tentés de laisser filer la dépense dès lors qu'ils voudront laisser rapidement des traces de leur mandat. En revanche, je pense que l'exercice de responsabilités exécutives, à la tête de grandes collectivités locales, est devenu incompatible avec un mandat parlementaire. Plutôt que de rêver la révolution improbable, je préférerais qu'on avance pas à pas sur des réformes concrètes de ce type.

Propos recueillis par  
Jean-Marc Ohnet