

Cour des comptes



LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

Rapport public thématique

SOMMAIRE

DÉLIBÉRÉ.....	9
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I - L'ÉVOLUTION DES FINANCES LOCALES EN 2013	23
I - Les finances des communes et des intercommunalités.....	25
A - Les finances communales	25
B - Les finances intercommunales.....	31
II - Les finances départementales	35
A - Une faible progression des produits de fonctionnement.....	36
B - Une hausse généralisée des charges de fonctionnement	39
C - La dégradation de l'épargne brute et le recul de l'investissement	40
D - Des charges financières en baisse malgré la progression de l'encours de dette	41
III - Les finances régionales	41
A - Des ressources en faible progression et des charges orientées à la hausse	42
B - Un investissement et un endettement en hausse	45
IV - Synthèse sur l'évolution des finances des collectivités territoriales ...	46
A - Une progression des charges de fonctionnement à nouveau plus rapide que celle des produits	47
B - La poursuite de la hausse des investissements et l'accroissement de la dette locale	48
CHAPITRE II - LES PERSPECTIVES DE MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES.....	51
I - L'évolution des recettes des collectivités locales	51
A - Le levier de la baisse des dotations de l'État	51
B - L'évolution des ressources fiscales des collectivités territoriales.....	57
II - Les marges de manœuvre en dépenses	67
A - La progression des dépenses de fonctionnement	67
B - Les perspectives d'évolution de l'investissement local	70

III - L'accès au financement bancaire et obligataire	76
A - Un marché du crédit à nouveau attractif	76
B - Les emprunts structurés : la difficulté de trouver une solution globale	79
C - Des perspectives favorables aux collectivités.....	81
IV - Pour une autre gouvernance des finances locales	83
A - Un dispositif actuellement insuffisant.....	84
B - L'amélioration de la gouvernance des finances locales.....	85
CHAPITRE III - LA RATIONALISATION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DU « BLOC COMMUNAL ».....	89
I - L'extension de l'intercommunalité sans rationalisation suffisante des structures.....	90
A - L'extension de la carte des établissements publics de coopération intercommunale	91
B - L'inachèvement du processus de rationalisation des structures.....	97
II - Le faible degré d'intégration des EPCI	102
A - Des efforts de mutualisation administrative à poursuivre	102
B - Des transferts de compétences insuffisants	111
III - Une interdépendance financière croissante	121
A - Des flux financiers croisés en augmentation	121
B - Un partage généralisé de la fiscalité.....	123
C - Des pactes financiers et fiscaux à développer	126
IV - Des dépenses de personnel à mieux maîtriser	129
A - Les données nationales	130
B - Les pratiques locales.....	131
CHAPITRE IV - LES CONDITIONS DE L'ÉQUILIBRE STRUCTUREL DES RÉGIONS.....	135
I - Une structure financière en pleine évolution	136
A - L'évolution de la structure des dépenses et des recettes	136
B - Un équilibre structurel plus difficile à atteindre.....	151
II - Des réponses structurelles à apporter	160
A - Des dépenses à recentrer	161
B - Un panier de ressources à adapter.....	171

CHAPITRE V - LE DÉVELOPPEMENT DE LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE	173
I - Des dispositifs destinés à favoriser l'égalité entre collectivités territoriales	173
A - L'existence de disparités territoriales importantes.....	174
B - Un principe constitutionnel.....	180
C - Une juxtaposition de dispositifs	182
II - Un système complexe et peu efficace.....	193
A - Une complexité croissante	193
B - Une efficacité insuffisante	204
III - Un dispositif d'ensemble appelé à évoluer	210
A - Une péréquation « verticale » à repenser.....	210
B - Une péréquation « horizontale » à développer	212
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	217
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	223
GLOSSAIRE.....	225
ANNEXES	227
RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES COLLECTIVITÉS CONCERNÉES	247

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, - ce qui a été le cas pour la présente enquête - conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

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

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

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

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

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

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

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

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

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

*

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

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le présent rapport intitulé *Les finances publiques locales*.

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

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

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Lefas, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, Duchadeuil, Piolé, présidents de chambre, MM. Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Levy, Mme Froment-Meurice, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Rémond, Ganser, Camoin, Pannier, Lebuy, Mme Pappalardo, MM. Brun-Buisson, Cazala, Lafaire, Frangialli, Mme Morell, M. Perrot, Mmes F. Saliou, Dayries, MM. Barbé, Bertucci, Vermeulen, Tournier, Mmes Darragon, Seyvet, M. Vivet, Mme Moati, MM. Charpy, Sabbe, Pétel, Maistre, Martin, Ténier, Mmes Trupin, Froment-Védrine, MM. Rigaudiat, Ravier, Selles, de Gaulle, Guibert, Uguen, Le Roy, Guédon, Zerah, Baccou, Vialla, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Antoine, Mousson, Guérout, Mme Vergnet, MM. Feller, Chouvet, Mme Démier, MM. Clément, Boudy, Mme de Kersauson, MM. Saudubray, Migus, Terrien, Laboureix, Mme Esparre, M. de Nicolay, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Mourier des Gayets, de la Guéronnière, Brunner, Mme Pittet, MM. Aulin, Vallernaud, Jamet, Écalle, Mme Périn, MM. Dors, Ortiz, Mmes Casas, Dujols, Bouzanne des Mazery, Soussia, MM. Basset, Brana, Mme Périgord, MM. Brouder, Lallement, conseillers maîtres, MM. Dubois, Gros, Blairon, Schmitt, Jouanneau, Delbourg, Galliard de Lavernée, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Martin, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;

- en son rapport, M. Paul, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Advielle, président de chambre régionale des comptes, et M. Lion, conseiller référendaire, rapporteurs généraux de la formation interjuridictions chargée de préparer le rapport, Mme Imbaud, rapporteure devant cette même formation, et de M. Vallernaud, président de chambre régionale des comptes, contre-rapporteur devant cette même formation ;

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général. Il était accompagné de Mme Cordier, première avocate générale.

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

Fait à la Cour, le 7 octobre 2014.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 7 juillet 2014, par une formation interjuridictions présidée par M. Martin, conseiller maître, et composée de MM. Ecalle, conseiller maître, Banquey, Terrien, présidents de chambre régionale des comptes, Le Potier, Larue, présidents de section de chambre régionale des comptes, et, en tant que rapporteurs généraux, M. Advielle, président de chambre régionale des comptes et M. Lion, conseiller référendaire, en tant que rapporteurs, Mme Imbaud, rapporteure extérieure et M. Boukouya, assistant, et, en tant que contre-rapporteur, M. Vallernaud, président de chambre régionale des comptes.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 16 juillet 2014, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Lefas, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil et Piolé, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

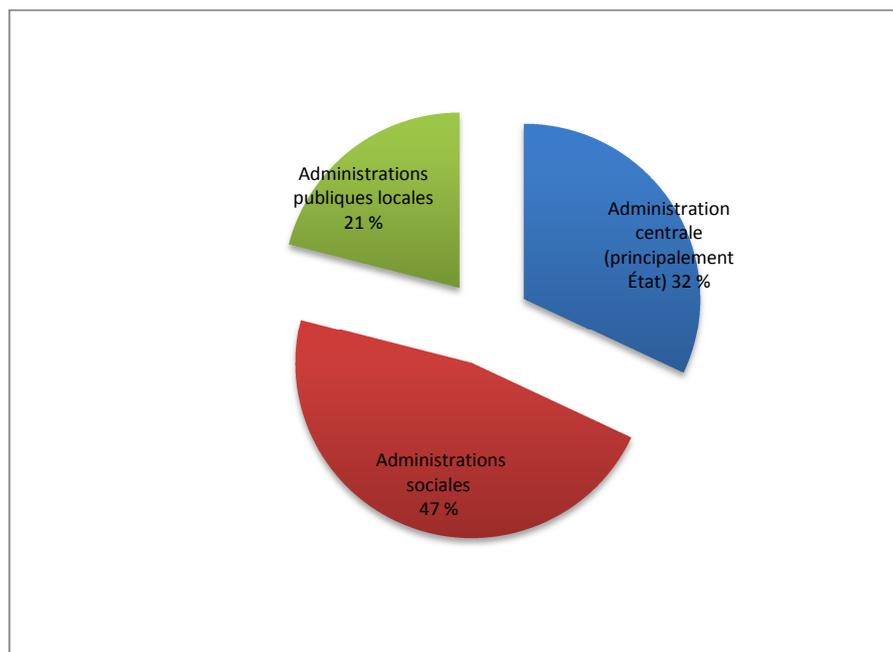
Introduction

Pour la deuxième année consécutive, la Cour des comptes présente un rapport public consacré aux finances publiques locales. Fruit d'un travail commun de la Cour et des chambres régionales des comptes, ce rapport vise à analyser la situation financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ainsi que les enjeux qui s'y attachent.

Chaque année, la Cour publie des rapports sur la gestion du budget de l'État, sur la sécurité sociale et sur la situation et les perspectives des finances publiques prises dans leur ensemble. La publication en outre d'un rapport annuel spécifique sur les finances publiques locales se justifie pleinement au regard de leur importance.

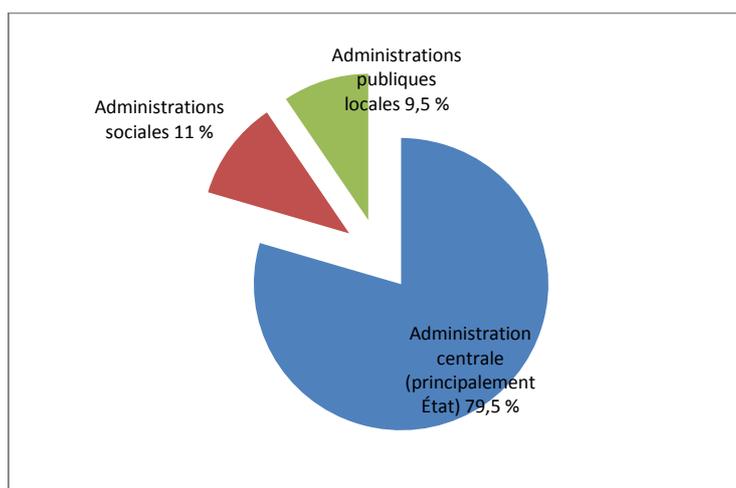
Selon les données de la comptabilité nationale, les dépenses des administrations publiques locales (APUL)¹ se sont élevées à 252 Md€ en 2013, soit 21 % des dépenses des administrations publiques alors que celles des administrations centrales (principalement l'État) en ont représenté 32 %, et celles des administrations sociales 47 %.

¹ Le champ des administrations publiques locales (APUL) est constitué à 90 % des collectivités territoriales (communes, départements, régions) et des groupements de communes à fiscalité propre (communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes). Cependant, il inclut aussi les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes chargés de services administratifs. Il s'y ajoute également des organismes divers d'administration locale (ODAL), correspondant à diverses catégories d'organismes à compétence spécialisée sur le territoire d'une commune ou d'un département, et aux chambres consulaires. Les APUL ne couvrent pas la totalité du secteur public local : celui-ci comprend en outre des organismes classés en sociétés non financières, tels que les régies à autonomie financière et dotées de la personnalité morale, les syndicats intercommunaux relevant du secteur marchand, les offices publics de l'habitat (ex-offices publics d'aménagement et de construction et offices publics d'habitations à loyer modéré) ou encore les caisses de crédit municipal.

Graphique n° 1 : poids respectif des dépenses des administrations publiques

Source : Cour des comptes – données INSEE

À la différence de l'État et des organismes de sécurité sociale, les collectivités locales ne peuvent recourir à l'emprunt que pour financer leurs investissements et non leurs dépenses de fonctionnement. La dette locale (182,3 Md€ en 2013) représente 9,5 % de la dette totale des administrations publiques, constituée en outre de celle des administrations centrales dont principalement l'État (79,5 %), et de la sécurité sociale (11 %).

Graphique n° 2 : poids respectif de la dette des administrations publiques

Source : Cour des comptes – données INSEE

Les transferts financiers annuels de l'État aux collectivités territoriales dépassent 100 Md€.

Enfin, les impôts locaux représentent environ 12,7 % des prélèvements obligatoires à côté des impôts nationaux (34 %) et des prélèvements sociaux (52 %)².

Ces données mettent en évidence le poids des finances publiques locales et, en conséquence, la nécessité de les associer à l'effort de redressement des comptes publics.

1 - Les finances locales : un enjeu majeur du redressement des comptes publics

Le secteur public local a vocation à prendre sa part dans l'effort de réduction des déficits publics. Autant que l'État et la sécurité sociale, il

² Le solde est perçu par les organismes divers d'administration centrale (ODAC).

est concerné par les engagements européens de la France, inscrits notamment dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) du 2 mars 2012, qui prévoit le retour à l'équilibre des comptes publics nationaux pris dans leur ensemble. Traduction en droit national de ce traité, la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques s'applique aux administrations publiques locales.

Dans son prolongement, la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012, puis le programme de stabilité pour la période 2013-2017 transmis en avril 2013 à la Commission européenne et celui de mai 2014 pour la période 2014-2017, ont prévu des trajectoires de redressement des comptes publics impliquant l'évolution des dépenses, des recettes, du solde et de la dette des collectivités locales.

L'évolution de la situation financière d'ensemble des collectivités territoriales trouve sa traduction en comptabilité nationale dans les comptes des administrations publiques locales (APUL), qui constituent une partie des administrations publiques (APU). Ces données permettent de mesurer leur contribution aux déficits publics et à la dette publique, notifiés au titre des engagements européens de la France.

En 2013, les dépenses des APUL ont progressé de 3,4 % et leurs recettes de 1,1 %. Leur déficit est passé de 3,7 Md€ en 2012 à 9,2 Md€ en 2013. En conséquence, il a représenté l'année dernière 10,4 % de l'ensemble des déficits publics contre 3 % l'année précédente, et 0,4 % du produit intérieur brut (PIB) au lieu de 0,15 %. La dette des APUL a augmenté de 6,2 Md€ (+ 3,5 %) mais sa part (9,5 %) dans le total de la dette publique n'a pas varié.

Du fait de ces évolutions, les collectivités territoriales n'ont pas apporté en 2013 la contribution attendue à la réduction des déficits publics, comme l'a déjà relevé la Cour en juin 2014 dans son rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques.

La trajectoire des finances publiques, définie par le programme de stabilité 2013-2017 d'avril 2013³, prévoyait, pour les APUL, un déficit de 0,2 % du PIB en 2013 et en 2014, puis un retour à l'équilibre à compter de 2015. En fait le solde des APUL s'est écarté de cette trajectoire puisqu'il s'est creusé à 0,4 % du PIB en 2013. Il a ainsi contribué pour un tiers au retard pris dans la réduction des déficits publics de la France, qui se sont établis à 4,3 % du PIB alors que l'objectif fixé était de 3,7 % du PIB.

Cette évolution de la situation financière des collectivités locales est très préoccupante car elle rend plus difficile le respect par la France de ses engagements européens en venant limiter la portée des efforts de maîtrise de leurs dépenses accomplis par l'État et les organismes de sécurité sociale.

2 - Des limitations pour l'analyse des finances locales⁴

L'analyse des finances locales se heurte à un certain nombre de limitations qui résultent de l'imparfaite fiabilité des données comptables et de l'absence d'outils de prévision.

- L'imparfaite fiabilité des données comptables

L'agrégation nationale des données financières locales repose sur la seule centralisation des comptes de gestion des comptables publics, effectuée par la direction générale des finances publiques. Dans le cadre d'un accord conclu avec la Cour des comptes, la direction générale des finances publiques (DGFIP) met à sa disposition les balances comptables des collectivités territoriales et des établissements publics locaux,

³ Programme adopté en Conseil des ministres le 17 avril 2013, soumis le 23 avril à l'Assemblée nationale et le 24 avril au Sénat, puis adressé à la Commission européenne à la fin du mois d'avril 2013.

⁴ Sur la problématique d'ensemble de la fiabilité des comptes locaux, voir, Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*, Chapitre III, p. 105 et suivantes, La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

extraites de son infocentre. Des requêtes appropriées ont ainsi pu être effectuées sur les données de 2013 et des années antérieures⁵.

Toutefois, les écritures censées rendre compte des différents transferts intervenant soit entre un budget principal et des budgets annexes, soit entre des communes et leur groupement, manquent encore de fiabilité. Par ailleurs, des manquements ou des anomalies affectant le rattachement à l'exercice sont encore fréquemment constatés par les chambres régionales des comptes. Il en va de même en ce qui concerne les dotations aux amortissements des immobilisations. Une méconnaissance des principes de constitution de provisions a pu être observée. Des imputations comptables erronées sont régulièrement relevées.

L'imparfaite qualité et fiabilité des données comptables

La connaissance par les collectivités de leur patrimoine apparaît souvent lacunaire, voire inexistante. Les travaux des chambres régionales des comptes conduisent à relever l'insuffisance des inventaires physiques voire, dans certains cas, leur inexistence. Le rapport de la Cour des comptes de juillet 2011 sur la gestion de la dette publique locale a rappelé combien il était important, pour les assemblées délibérantes, de disposer d'informations complètes et intelligibles sur la nature des contrats en cause et sur l'ampleur des risques encourus. Il a parfois été relevé que les éléments relatifs à la dette et décrits dans le compte administratif ne concordaient pas avec le compte de gestion, pour des montants significatifs.

En dépit de la référence réaffirmée aux règles de comptabilité générale, les comptes des collectivités territoriales ne disposent pas d'une annexe unique et indissociable de l'information comptable, telle que le prévoit le plan comptable général et qui recenserait notamment les engagements hors bilan. L'information actuellement délivrée dans les annexes budgétaires, par la complexité de sa présentation et son absence d'exhaustivité, n'est pas en mesure de satisfaire à cette exigence.

⁵ Le périmètre retenu, qui est identique à celui utilisé par l'administration pour ses analyses et ses publications, ne prend pas en compte les opérations imputées sur des budgets annexes. L'analyse est conduite à partir des opérations réelles en recettes et en dépenses, c'est-à-dire celles ayant donné lieu à encaissement ou décaissement.

Par ailleurs, les données de comptabilité générale ne rendent pas compte des dépenses associées aux politiques publiques, ce qui limite l'analyse des déterminants de la dépense locale. Les collectivités territoriales disposent de deux modalités d'adoption de leur budget : par nature de dépenses ou de recettes ou par grandes fonctions. Si l'adoption du budget par fonctions est retenue par la quasi-totalité des régions, elle reste peu développée pour les départements et le secteur communal. En outre, la répartition fonctionnelle des dépenses n'étant pas homogène entre les collectivités qui y recourent, la centralisation de ces données présente un caractère peu fiable qui en limite l'utilisation.

La qualité, l'exhaustivité et la lisibilité de l'information financière, tout au long du cycle budgétaire et comptable, sont en effet essentielles à la transparence de la gestion et fondent l'ensemble des travaux en cours. À cet égard, le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP), aux travaux duquel participe la Cour des comptes, développe une réflexion, d'une part, sur l'articulation entre la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire des entités du secteur public local et, d'autre part, sur les perspectives d'amélioration de la lisibilité de leurs états financiers. Une charte nationale relative à la fiabilité des comptes locaux a par ailleurs été signée le 21 mars 2014 par les ministres concernés, les présidents des associations d'élus locaux et la Cour des comptes. Cette charte formalise la méthodologie et précise les objectifs poursuivis par les signataires dans la perspective d'un renforcement de la fiabilité des comptes locaux. Des résultats concrets en sont attendus.

- La nécessité d'élaborer des prévisions fiables d'évolution des finances locales

Les lois de programmation des finances locales mentionnent des objectifs indicatifs se rapportant aux finances locales. La fixation d'objectifs en ce qui concerne l'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette des administrations publiques locales, dans le cadre de la trajectoire de redressement des comptes publics, nécessite la construction d'outils d'analyse et de prévision de ces différentes composantes qui soient plus précis que ceux dont disposent actuellement l'administration, d'une part, et les collectivités territoriales, d'autre part. À titre d'exemple, ces outils n'ont pas permis d'anticiper la forte croissance annuelle de l'investissement local entre 2003 et 2008, son ralentissement entre 2009 et 2011 et sa forte reprise en 2012 et 2013.

Une meilleure connaissance des déterminants de l'investissement des collectivités territoriales et de son impact sur l'évolution des dépenses de fonctionnement, de même que l'identification des facteurs exogènes et des causes endogènes de la croissance des dépenses contribueraient à une meilleure programmation des finances locales.

Le besoin d'outils de prévision plus précis en matière de recettes et de dépenses est d'autant plus nécessaire que l'évolution de la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements est de plus en plus différenciée selon les catégories de collectivités et au sein d'une même catégorie. En conséquence, l'amélioration de la prévision passe par l'élaboration d'analyses prospectives par catégorie, voire même par strate de collectivités.

3 - Un travail commun de la Cour et des chambres régionales des comptes

Le présent rapport a été élaboré dans le cadre d'une formation commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes. Les travaux de cette formation ont été alimentés notamment par les rapports d'observations produits par les chambres régionales au terme des contrôles exercés sur les collectivités locales de leur ressort. Au total, 136 collectivités ont été concernées :

- 15 régions d'une population totale de 38 891 000 habitants ;
- 12 départements d'une population totale de 10 665 000 habitants ;
- 42 groupements à fiscalité propre d'une population totale de 4 691 000 habitants ;
- et 67 communes d'une population totale de 4 262 000 habitants.

Le présent rapport résulte aussi d'enquêtes conduites auprès des administrations centrales de l'État et d'échanges avec cinq associations nationales d'élus locaux⁶.

Il a été rédigé alors que ne sont pas encore effectifs les changements de l'organisation territoriale introduits par la loi MAPTAM⁷ qui, en particulier, crée de nouvelles métropoles et reconnaît le rôle de chefs de file des régions, et que sont engagées d'autres réformes majeures à travers le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTR) et le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Le premier chapitre présente la situation financière des collectivités locales en 2013, par catégorie (communes, intercommunalités, départements et régions) et prises dans leur ensemble.

Le deuxième chapitre étudie les conditions d'une meilleure maîtrise des finances publiques locales au regard des tendances d'évolution de leurs dépenses et de leurs recettes, en tenant compte notamment du mouvement de baisse du montant annuel des dotations de l'État de 1,5 Md€ dans la loi de finances pour 2014 puis de 11 Md€, prévu au terme de la période 2015-2017, soit une réduction supplémentaire de 3,67 Md€ par an à compter de 2015.

Le troisième chapitre examine les perspectives de rationalisation financière au sein du « bloc communal », c'est-à-dire de l'ensemble formé par les communes et leurs intercommunalités. Ces dernières constituent désormais un échelon supplémentaire d'administration locale dont l'extension à l'ensemble du territoire a eu pour effet non de ralentir mais au contraire d'accélérer les dépenses du « bloc communal ».

⁶ L'Association des maires de France (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Association des régions de France (ARF), l'Assemblée des communautés de France (AdCF) et l'Association des communautés urbaines de France (ACUF)..

⁷ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Le quatrième chapitre examine les conditions de l'équilibre financier des régions compte tenu de la modification de la structure de leurs dépenses et de leurs recettes, sous l'effet des transferts de compétences décidés en 2004 et de la réforme de la fiscalité locale de 2010.

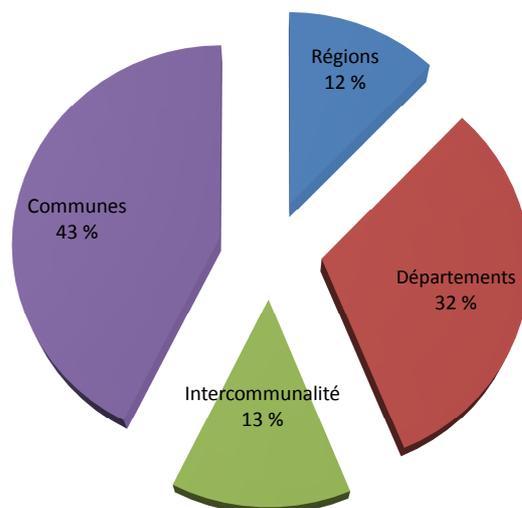
Enfin, le cinquième chapitre insiste sur la nécessité de simplifier et de développer la péréquation financière, compte tenu notamment de l'accélération de la réduction des dotations de l'État aux collectivités territoriales, pour accompagner l'instauration d'une meilleure maîtrise des finances publiques locales.

Chapitre I

L'évolution des finances locales en 2013

Selon les données de la direction générale des finances publiques (DGFIP)⁸, les dépenses des collectivités locales représentaient 217,8 Md€ en 2013, dont 162,6 Md€ en fonctionnement et 55,2 Md€ en investissement. Elles sont composées des dépenses des communes (43 %), des intercommunalités (13 %), des départements (32 %) et des régions (12 %).

Graphique n° 3 : répartition des dépenses par catégorie de collectivités



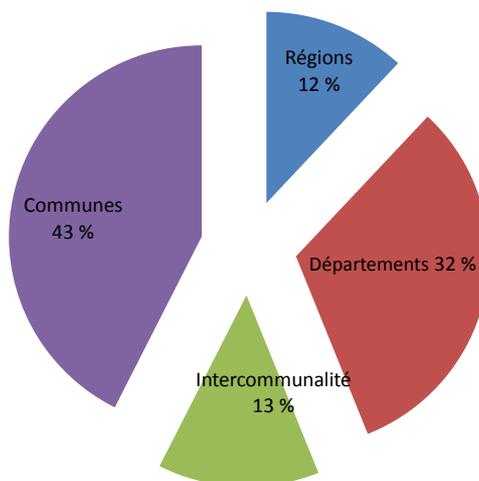
Source : Cour des comptes – données DGFIP

⁸ Agrégation des comptes de gestion des collectivités relatifs aux seuls budgets principaux.

En leur sein, les dépenses de personnel constituent le poste budgétaire le plus important (35 % des dépenses de fonctionnement et 26 % des dépenses totales en 2013). Elles sont essentiellement portées par les communes (62 %), puis par les départements (21 %), les intercommunalités (12 %) et les régions (5 %).

Les recettes des collectivités locales (211,5 Md€ en 2013) sont composées à hauteur de 55 % par des recettes fiscales, de 31 % par des dotations et participations et de 14 % par des subventions et recettes diverses. Les communes (43 %) et les départements (32 %) en perçoivent la majeure partie, loin devant les intercommunalités (13 %) et les régions (12 %).

Graphique n° 4 : répartition des recettes 2013 par catégorie de collectivités



Source : Cour des comptes – données DGFIP

Le présent chapitre analyse la situation financière, relativement différente, de chaque catégorie de collectivités locales : les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les départements et les régions. Une synthèse est présentée in fine.

I - Les finances des communes et des intercommunalités

La situation financière des communes et des établissements publics de coopération intercommunale est examinée séparément pour chacune de ces deux catégories car l'absence de comptabilisation exhaustive des flux croisés entre les EPCI et leurs communes-membres empêche de faire une présentation consolidée des finances du « bloc communal » (voir annexes n° 2 et n° 3).

A - Les finances communales

En 2013, au sein de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements, les dépenses réelles des communes⁹ ont représenté 42,6 % des dépenses réelles totales, 41,4 % des charges de fonctionnement et 46,5 % des dépenses d'investissement hors emprunts. En raison de leur poids relatif, l'évolution des finances communales affecte la situation financière d'ensemble du secteur public local.

Tableau n° 1 : évolution des finances communales

En Md€	2009	2010	2011	2012	2013	2013/2012
Produits réels de fonctionnement	72,49	74,25	76,69	77,97	78,85	1,1 %
Charges réelles de fonctionnement	62,13	62,50	63,90	65,38	67,25	2,9 %
Epargne brute	10,36	11,75	12,79	12,58	11,60	- 7,8 %
Recettes réelles d'investissement (hors emprunts)	12,65	10,96	10,92	11,02	11,14	1,1 %
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunts)	23,17	21,75	23,00	23,72	25,64	8,1 %
Encours de la dette	58,73	59,36	60,05	61,51	62,98	2,4 %
Capacité de désendettement (en années)	5,54	4,95	4,60	4,80	5,30	

Source : Cour des comptes – données DGFIP

⁹ Hors emprunts.

1 - Une faible progression des produits de fonctionnement en 2013

En 2013, la progression des produits réels de fonctionnement des communes (78,9 Md€) a continué de ralentir avec un rythme de 1,1 % (contre 3,3 % en 2011 et 1,7 % en 2012).

Ce ralentissement a résulté de la baisse des dotations et participations de l'État (22 Md€) de 1,5 % en 2013 (contre 0,9 % en 2012). Leur part au sein des recettes réelles de fonctionnement s'est réduite, passant de près de 30,9 % en 2009 à 27,9 % en 2013. Ce recul a été principalement dû à la part forfaitaire de la DGF¹⁰ (- 1,7 %), à la DGD¹¹ (- 2,5 %) et à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (- 3,9 %), qui a baissé pour la première fois depuis sa création en 2010 en raison d'un nouveau calcul effectué à l'automne 2013. À l'inverse, les parts dites de péréquation de la DGF ont progressé de 6,93 %¹².

Inversement, la part de la fiscalité au sein des produits réels de fonctionnement des communes est passée de 58 % en 2009 à 61 % en 2013. Les produits fiscaux (48,1 Md€) ont progressé de 2,3 % en 2013 après 2,7 % en 2012. Cette progression a essentiellement résulté des impôts directs (+ 2,6 %), dont les communes conservent une capacité importante de modulation des taux à l'issue de la réforme de la fiscalité économique locale induite en 2010 par la suppression de la taxe professionnelle. Les impôts directs représentent 68 % des ressources fiscales des communes, auxquelles il convient d'ajouter la fiscalité reversée par les groupements à fiscalité propre (9,7 Md€).

Au sein de la fiscalité directe, les nouvelles impositions sur les entreprises ont connu des évolutions contrastées : si la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE : 1,1 Md€) a progressé de 4,2 %, les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER : 113 M€) ont reculé de 2,6 % et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM : 124 M€) est restée stable (- 0,07 %).

La fiscalité indirecte, qui représente 13 % de la fiscalité des communes, a baissé de 2,4 % en 2013, en particulier les produits de la

¹⁰ DGF : dotation globale de fonctionnement.

¹¹ DGD : dotation générale de décentralisation.

¹² La progression des dotations de péréquation a néanmoins été gagée par la diminution des variables d'ajustements de l'enveloppe normée.

taxe additionnelle à certains droits d'enregistrement, perçue par les communes de plus de 5 000 habitants¹³ (- 9,3 %).

2 - Une progression plus rapide des dépenses de fonctionnement

Les charges réelles de fonctionnement des communes (67,2 Md€) ont progressé plus rapidement en 2013 qu'en 2012, de 2,9 % au lieu de 2,3 %. Les charges de personnel, qui en représentent plus de la moitié (52,1 %), ont augmenté au même rythme (2,6 %) qu'en 2012.

Les achats de biens et services et les autres charges de gestion courante, qui représentent respectivement 25,7 % et 7,7 % des dépenses de fonctionnement, ont augmenté plus rapidement, de 3,4 % et 2,6 % respectivement. La croissance des subventions de fonctionnement versées par les communes (2,6 %) a été plus rapide qu'en 2012 (1,7 %). Leur part dans les dépenses de fonctionnement s'est néanmoins maintenue à 9,4 %. Enfin, les charges financières (3,4 % des dépenses de fonctionnement) se sont stabilisées, signe d'un retour à la normale du marché de l'emprunt bancaire et d'une gestion active de la dette.

3 - Une diminution sensible de l'épargne brute des communes

La progression accélérée depuis 2009 des dépenses de fonctionnement des communes, associée au ralentissement de leurs recettes de fonctionnement, a entraîné en 2013 une diminution de leur épargne brute de 982 M€, soit 7,8 %, après celle de l'année précédente (1,6 %). Cette diminution a été plus marquée dans les communes de plus de 100 000 habitants (13,8 %) et dans celles de moins de 500 habitants (8,9 %).

L'exemple des communes de plus de 100 000 habitants (voir annexe n° 6)

Au nombre de 41, les communes de plus de 100 000 habitants représentent 15,2 % de la population, soit près de 9,9 millions d'habitants. Leurs produits et leurs charges de fonctionnement s'élèvent respectivement à 13,8 Md€ et 15,5 Md€, soit environ 20 % des montants constatés pour l'ensemble des communes de France.

¹³ Cette taxe est également perçue par les stations de tourisme – article 1584 CGI.

En 2013, l'évolution de leurs recettes de fonctionnement a été similaire en moyenne à celle de l'ensemble des communes (+ 1 %). Cependant, les situations individuelles sont contrastées. Les recettes ont augmenté dans 32 communes (de 0,3 % à Paris jusqu'à 6,5 % à Caen) et diminué dans 9 communes (de 0,4 % à Toulon jusqu'à 14,2 % à Strasbourg).

Leurs charges de fonctionnement ont progressé davantage (+ 3,4 %) que dans l'ensemble des communes (+ 2,9 %). Toutefois, au sein de ces charges, les dépenses de personnel (+ 2 %) et les achats de biens et services (+ 2,7 %) présentent une dynamique moins forte que dans l'ensemble des communes. Toutes charges confondues, la progression a été supérieure à la moyenne dans 20 communes (jusqu'à 9,5 % à Argenteuil). À l'inverse, six communes sont parvenues à contenir (à moins de 1 %) la hausse de leurs charges de fonctionnement. Elles ont même diminué de 1 % dans l'une des communes.

L'épargne brute des communes de plus de 100 000 habitants a diminué de 14 %, soit davantage que dans l'ensemble des communes. Cette diminution, qui a affecté 25 communes, a varié de 1,59 % à Clermont-Ferrand à 30 % à Boulogne-Billancourt. L'épargne brute a augmenté dans 16 communes, de 0,5 % à Saint-Paul La Réunion à 28,5 % à Caen.

En moyenne, la croissance de l'investissement (+ 10,7 %) a été plus forte dans les communes de plus de 100 000 habitants que pour l'ensemble des communes. Le taux de progression a été supérieur dans 21 communes (jusqu'à 163 % à Montreuil) et inférieur dans 8 autres. Au contraire, l'investissement a reculé dans 12 communes (de 0,3 % à Mulhouse jusqu'à 25,4 % à Metz).

La capacité de désendettement des communes de plus de 100 000 habitants est moins bonne que la moyenne. À la fin de 2013, elle s'élevait à 6 années et neuf mois. Mais les situations individuelles sont fortement différenciées puisque ce ratio était inférieur à une année à Villeurbanne et supérieur à 15 ans à Nancy.

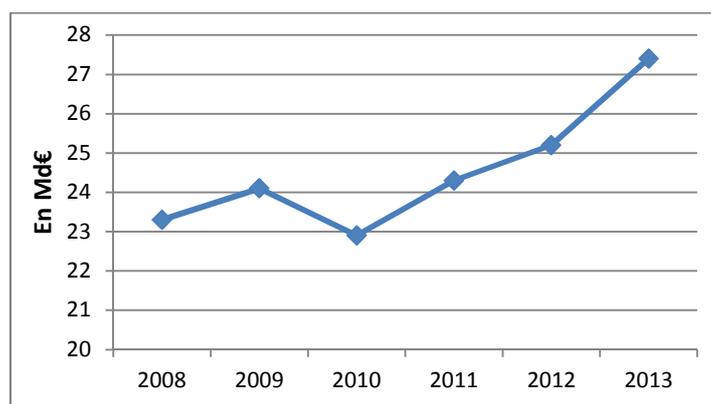
Le taux d'épargne brute des communes¹⁴ a augmenté, passant de 14,3 % en 2009 à 16,7 % en 2011, puis a connu une baisse marquée en fin de période, pour s'établir à 16,1 % en 2012 et 14,7 % en 2013.

¹⁴ Taux d'épargne brute = épargne brute/produits réels de fonctionnement.

4 - Des investissements accrus en fin de mandat électoral

Les dépenses d'investissement des communes (25,6 Md€) ont augmenté de 8,1 % en 2013, un taux largement supérieur à ceux constatés depuis 2009. Cette accélération correspond à l'évolution couramment observée en fin de mandat municipal¹⁵. Les investissements tendent à diminuer les premières années de mandat (de 6,1 % en 2010) et augmentent les dernières années. Cette évolution dépend néanmoins de la taille des communes : les investissements ont augmenté de 5,9 % en 2013 dans les communes de moins de 3 500 habitants¹⁶ et de plus de 9 % dans celles de plus de 10 000 habitants¹⁷.

Graphique n° 5 : évolution des dépenses d'investissement des communes au cours du dernier cycle électoral (2008-2013)



Source : rapports de l'observatoire des finances locales 2013 et 2014 (provisoire)

¹⁵ Le cycle électoral correspond au temps nécessaire aux collectivités pour lancer des projets d'investissement et les mener à bien, au cours d'un mandat.

¹⁶ Soit de 2,2 % dans les communes de moins de 500 habitants et de 6,9 % dans les communes de 500 à 3 500 habitants.

¹⁷ Soit de 8,9 % dans les communes de 10 000 à 100 000 habitants et de 10,8 % dans les communes de plus de 100 000 habitants.

L'accélération des dépenses d'investissement en 2013 a été portée par les dépenses d'équipement¹⁸ (23,4 Md€) qui ont augmenté de 8,8 %. En revanche, les subventions d'équipement versées (1,4 Md€) se sont maintenues au même niveau que l'année précédente.

Les recettes d'investissement hors emprunts (11 Md€) ont augmenté de 1,1 %. Le fonds de compensation de la TVA (2,7 Md€) a progressé de 4 % et les subventions d'équipement reçues (4,7 Md€) de 3,1 % au lieu de 4 % en 2012. Ce léger ralentissement est à relier à la baisse de 3,2 % du total des subventions d'équipement versées par les départements, qui peut s'expliquer par la dégradation de leur situation financière. Enfin, les produits de cessions d'immobilisations ont diminué de 4,5 %.

5 - Des investissements en partie financés par la trésorerie

Le besoin de financement des investissements communaux s'est élevé à 14,5 Md€ en 2013. Il a été couvert, à hauteur de 11,6 Md€, par l'épargne brute, 1,4 Md€ par l'emprunt et 1,7 Md€ par le recours à la trésorerie, pour la première fois depuis 2009¹⁹. La trésorerie nette des communes a ainsi diminué de 8,8 % après avoir augmenté de 9,2 % entre 2009 et 2012. Le retour à la normale du marché de l'emprunt bancaire paraît avoir mis fin aux stratégies d'accumulation de ressources bancaires des communes au-delà de leurs besoins réels d'investissement.

Les emprunts nouveaux souscrits en 2013 se sont stabilisés au niveau de 2012 (7,1 Md€). Le flux net de dette a même légèrement baissé (1,4 Md€ contre 1,7 Md€ en 2012) en raison de remboursements d'emprunts supérieurs.

L'encours de la dette des communes (63 Md€) a ainsi progressé de 2,4 %, soit légèrement moins vite qu'en 2012, mais leur capacité de

¹⁸ Au sein des dépenses d'investissement, les dépenses d'équipement, réalisées par la collectivité elle-même, se distinguent des subventions d'investissement versées à des tiers.

¹⁹ Les collectivités ayant une obligation de dépôt de leurs disponibilités au Trésor, leur trésorerie constitue une ressource de financement pour l'État. La diminution de l'encours de trésorerie des collectivités territoriales a réduit à due concurrence la ressource correspondante pour ce dernier.

désendettement s'est dégradée de 4,8 à 5,3 années en raison de la diminution importante de leur épargne brute²⁰.

En 2013, les charges réelles de fonctionnement des communes ont progressé plus rapidement que leurs produits réels de fonctionnement, provoquant une baisse importante de leur épargne brute. Leur effort d'équipement a toutefois connu une progression sensible, traditionnelle en fin de mandat municipal. À la différence de l'année 2012, où l'investissement avait été financé par un recours accru à l'emprunt, les communes ont stabilisé en 2013 le volume des emprunts nouveaux en utilisant une partie de la trésorerie accumulée l'année précédente. Bien que demeurant relativement satisfaisante, leur capacité de désendettement s'est dégradée du fait de la baisse de leur épargne brute.

B - Les finances intercommunales

Au 1^{er} janvier 2014, 2 145 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupaient 36 614 communes d'une population totale de 62,6 millions d'habitants, couvrant la quasi-totalité du territoire national. On comptait 1 903 communautés de communes, 222 communautés d'agglomération, 15 communautés urbaines, quatre syndicats d'agglomération nouvelle et une métropole (Nice Côte d'Azur)²¹.

En 2013, au sein de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements, les dépenses des intercommunalités représentaient 13,6 % des dépenses réelles totales, 12,4 % des charges de fonctionnement et 17,1 % des dépenses d'investissement hors emprunts. Ayant doublé en euros courants depuis 2002, leurs dépenses ont désormais un poids supérieur à celui des régions.

²⁰ Le *ratio* de capacité de désendettement est un indicateur très sensible à l'évolution de l'épargne brute.

²¹ Source : direction générale des collectivités locales, janvier 2014.

Tableau n° 2 : évolution des finances des groupements à fiscalité propre

En Md€	2009	2010	2011	2012	2013	2013/2012
Produits réels de fonctionnement	20,48	21,95	23,06	24,26	25,31	4,3 %
Charges réelles de fonctionnement	16,39	17,20	18,01	19,23	20,13	4,7 %
Épargne brute	4,09	4,74	5,05	5,02	5,18	3,2 %
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	3,32	2,92	3,26	3,21	3,26	1,6 %
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	7,63	7,69	8,49	9,00	9,43	4,8 %
Encours de la dette	17,47	18,19	19,30	21,21	21,97	3,6 %
Capacité de désendetttement (en années)	4,27	3,83	3,82	4,22	4,24	

Source : Cour des comptes – données DGFIP

1 - Une progression ralentie des produits réels de fonctionnement

Si les recettes réelles de fonctionnement des intercommunalités (25 Md€) ont évolué en 2013 de manière plus dynamique que celles des communes, des départements et des régions, elles ont toutefois connu la progression la plus faible de la période 2009-2013. Leur dynamisme est venu essentiellement des produits fiscaux qui en représentent 49,6 %. D'un montant de 12,6 Md€, ils ont augmenté de 6,8 % grâce aux impôts directs (17,9 Md€), en hausse de 7,5 %, tandis que les impôts indirects (4,3 Md€) ont reculé de 1,8 %. Au sein de la fiscalité directe, le produit des taxes foncières, dont la cotisation foncière des entreprises (CFE), et de la taxe d'habitation a progressé de 7,5 %. Les impositions sur les entreprises ont connu une forte croissance de 10,9 % pour la CVAE, 17,5 % pour la TASCOM et 13,4 % pour les IFER²².

En quatre ans (2009-2013), les produits fiscaux des intercommunalités ont augmenté de 22 %. L'accroissement de 5,2 % des

²² Cf. *infra* chapitre II.

attributions de compensation²³ (8,6 Md€ en 2013), versées aux communes-membres, reflète la progression de la carte intercommunale.

Tableau n° 3 : la fiscalité des intercommunalités (hors DCRTP)

En Md€	2009	2010	2011	2012	2013	2013/2009	2013/2012
Impôts et taxes	10,27	11,18	10,86	11,76	12,56	22,3 %	6,8 %
dont fiscalité directe	14,64	15,91	15,80	16,64	17,89	22,2 %	7,6 %
dont fiscalité reversée	-7,93	- 8,64	- 9,27	- 9,44	-9,82	23,8 %	4,03 %
<i>dont attributions de compensation</i>	-6,76	-7,43	-8,08	-8,17	-8,60	27,2 %	5,2 %
<i>dont dotations de solidarité communautaire</i>	-0,91	-0,95	-1,01	-1,05	-1,06	16,5 %	0,7 %
dont fiscalité indirecte	4,08	4,30	4,24	4,43	4,35	6,6 %	-1,8 %

Source : Cour des comptes - données DGFIP

D'un montant de 9,8 Md€, les dotations et participations de l'État ont augmenté de 0,82 % en 2013. Leur poids dans les recettes de fonctionnement (39 %) a continué à baisser (de 1,35 point) en raison du dynamisme des ressources fiscales des EPCI. Au sein des dotations, la part forfaitaire de la DGF a diminué de 33 % et la DGD de 12,1 %. En revanche, la dotation d'intercommunalité a crû de 6,8 % en raison de l'augmentation du nombre d'EPCI.

2 - Une progression encore soutenue des charges de fonctionnement

Les charges réelles de fonctionnement (20,1 Md€) ont augmenté de 4,7 % en 2013. Cette progression est notamment due à celle des charges de personnel (+ 7,3 %) dont la part relative au sein des dépenses de fonctionnement n'a cessé de croître, passant de 30,5 % en 2009 à 33,4 % en 2013. Cette évolution est sans doute pour partie due à l'extension de la carte des intercommunalités.

Les achats de biens et services (29,8 % des dépenses de fonctionnement des intercommunalités) ont progressé de 3,8 % en 2013,

²³ Produits fiscaux reversés aux communes-membres par les EPCI à fiscalité propre.

dans les mêmes proportions que ceux des communes. Les autres charges de gestion courante²⁴ (16,8 % des dépenses de fonctionnement) ont aussi connu une croissance forte (+ 5,7 %), plus importante que les années précédentes. En revanche, les subventions de fonctionnement ont augmenté moins vite, de 1,49 % au lieu de 9,5 % en 2012.

3 - Une épargne brute à la hausse en 2013

Du fait d'une progression de leurs recettes de fonctionnement un peu plus rapide que celle de leurs dépenses, l'épargne brute des EPCI à fiscalité propre s'est améliorée en 2013 de 160 M€ (+ 3,2 %) à la différence de celle des communes qui s'est dégradée. Toutefois, leur taux d'épargne brute a légèrement baissé, passant de 20,7 % à 20,5 %.

4 - L'augmentation du besoin de financement

En 2013, leur besoin de financement (6,16 Md€) a augmenté en raison d'une progression de leurs recettes réelles d'investissement (1,6 %) plus faible que celle de leurs dépenses réelles d'investissement (4,8 %). Ces dernières ont augmenté moins vite qu'au cours des deux années précédentes, suggérant ainsi que les EPCI présentent une moins grande sensibilité que les communes au cycle électoral.

Au sein des dépenses d'investissement, les subventions d'équipement ont continué à augmenter (+ 10 %) tandis que les dépenses d'équipement ont progressé moins vite qu'en 2012 (+ 3,3 % contre + 5,4 %) ce qui constitue aussi un élément de distinction avec les communes. Des différences sont toutefois apparues selon le type d'intercommunalité, les communautés de communes ayant augmenté fortement à la fois leurs dépenses d'équipement (+ 8,5 %) et leurs subventions d'équipement (+ 18,8 %).

5 - Le recours à la trésorerie excédentaire

En 2013, le besoin de financement des investissements des intercommunalités a été financé par l'épargne brute à hauteur de 5,2 Md€.

²⁴ Les autres charges de gestion courante comprennent les redevances pour concessions et brevets, les déficits ou excédents des budgets annexes à caractère administratif, les indemnités, frais de mission et de formation des élus, les cotisations patronales de sécurité sociale, les contingents et participations obligatoires.

Le recours à l'emprunt a été relativement limité (0,82 Md€) grâce à la mobilisation de leur trésorerie à hauteur de 0,95 Md€. Ainsi, comme les communes, les intercommunalités ont, pour la première fois depuis 2009, choisi de financer une partie de leurs investissements en puisant dans leurs réserves de trésorerie, rendues abondantes par la souscription en 2012, dans la crainte d'une crise de liquidité, d'un volume d'emprunts supérieur de 1 Md€ au besoin de financement.

Si le flux net de dette²⁵ des intercommunalités a été négatif de 815 M€ en 2013 (après une hausse de 1,7 Md€ en 2012), l'encours de leur dette a néanmoins augmenté de 3,6 %. Cependant, leur capacité de désendettement est restée stable (4,2 années en 2013 comme en 2012). Celle des communautés urbaines et de la métropole Nice-Côte d'Azur s'est même légèrement améliorée, de 5,3 années en 2012 à 5,1 années en 2013.

La situation financière des EPCI à fiscalité propre a connu globalement en 2013 une évolution plus favorable que celles des communes, des départements et des régions. Malgré une croissance encore forte de leurs charges de fonctionnement, leur épargne brute s'est légèrement améliorée au prix d'une hausse du produit des impôts directs. Ils ont augmenté leurs dépenses d'investissement pour la troisième année consécutive, grâce notamment au recours à la trésorerie accumulée en 2012. La capacité de désendettement est restée stable alors que celle des communes s'est dégradée.

Au total, la baisse globale des dotations de l'État aux communes et à leurs groupements n'a pas eu pour conséquence de réduire l'effort d'investissement du « bloc communal » en 2013.

II - Les finances départementales

En 2013 au sein de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements, les dépenses des départements ont représenté 31,6 % des dépenses réelles totales, 35,5 % des charges de fonctionnement et 20,3 % des dépenses d'investissement hors emprunts (voir annexe n° 4). En raison notamment du poids spécifique des dépenses de transfert, les

²⁵ Soit la différence entre les emprunts souscrits et les emprunts remboursés dans l'année.

finances départementales ont connu des évolutions différentes de celles des autres catégories de collectivités.

Tableau n° 4 : évolution des finances départementales

En Md€	2009	2010	2011	2012	2013	2013/2012
Produits réels de fonctionnement	57,26	60,56	63,14	63,8	64,55	1,2 %
Charges réelles de fonctionnement	51,03	52,86	54,32	56,2	57,70	2,7 %
Épargne brute	6,23	7,70	8,82	7,61	6,85	- 9,9 %
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	4,39	3,27	3,11	3,03	3,05	0,6 %
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunts)	14,07	12,14	11,70	11,46	11,18	- 2,4 %
Encours de la dette	28	29,74	30,46	31,2	32,29	3,5 %
Capacité de désendettement (en années)	4,49	3,86	3,45	4,10	4,71	

Source : Cour des comptes – données DGFIP

A - Une faible progression des produits de fonctionnement

La faible progression des recettes réelles de fonctionnement des départements en 2013 a d'abord résulté de l'évolution du produits des impôts directs et, dans une moindre mesure, des dotations et participations de l'État. 24 % des départements ont enregistré une diminution du montant de leurs dotations et participations et huit départements (Haute-Corse, Eure, Indre, Tarn et Garonne, Haute-Saône, Haut-Rhin, Mayenne et Haute-Marne) ont vu baisser à la fois leurs dotations et participations et leurs produits fiscaux.

La fiscalité des départements (42,5 Md€), qui représente 66 % de leurs produits de fonctionnement, a augmenté de 1,1 % en 2013. Cette évolution a toutefois été différenciée puisque 37 départements ont connu une baisse de leurs ressources fiscales. Comme constaté au cours de l'exercice précédent, la progression globale de la fiscalité départementale a résulté de deux mouvements contraires : la fiscalité directe (20,6 Md€) a augmenté de 6,1 % alors que la fiscalité indirecte (21,9 Md€) a diminué de 3,1 %. Ce second mouvement a touché 87 départements. Parmi eux, le Doubs et le Territoire-de-Belfort ont également enregistré une baisse de leurs produits de fiscalité directe.

La diminution de la fiscalité indirecte a été liée au recul important (- 7,9 %) des droits de mutation à titre onéreux (7,2 Md€) pour la seconde année consécutive. En outre, pour la première fois depuis 2009, les produits de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ont baissé (- 1,0 %). La faible progression (+ 0,75 %) des produits de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA), qui ne représente que 30 % de la fiscalité indirecte, n'a pas compensé les pertes constatées par ailleurs.

Depuis la suppression de la taxe professionnelle, la situation financière des départements est devenue plus dépendante de l'évolution de leur fiscalité indirecte. La part plus importante de cette dernière au sein de leurs recettes de fonctionnement les expose davantage qu'auparavant aux aléas du marché immobilier²⁶.

Les départements ne disposent du pouvoir de modifier les taux que de la taxe foncière sur les propriétés bâties (12,3 Md€)²⁷ et des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour les exercices 2014 et 2015²⁸. Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties a augmenté de 5,1 % en 2013 sous le double effet de la dynamique des bases (pour près des deux tiers) et de l'augmentation des taux (+ 0,28 point). Les départements n'ont pas de pouvoir de taux sur la CVAE mais le produit de ce nouvel impôt économique (7,9 Md€) a progressé de 7,5 % en 2013.

²⁶ Voir sur ce point, Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, La situation et les perspectives financières des départements, Tome I, volume 1, p. 96-97. La Documentation française, février 2013, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁷ Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, le taux voté par les départements ne peut excéder deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des départements.

²⁸ Pour les DMTO, les départements peuvent décider du taux applicable dans une fourchette comprise entre 1,20 % et 3,80 % mais dans la pratique le taux maximum, relevé de 3,60 % à 3,80 % à partir de 2011, est saturé dans l'ensemble des départements. Aussi, sur la période comprise entre le 1^{er} mars 2014 et le 29 février 2016, les départements sont autorisés à relever le taux applicable au-delà de 3,80 % dans la limite de 4,50 % pour les actes passés et les conventions conclues sur la période précitée (article 77 loi de finances pour 2014). Un recensement de la direction générale des finances publiques fait apparaître qu'à la date du 1^{er} juin 2014, 90 départements avaient utilisé cette faculté.

Jusqu'en 2011, le dynamisme des droits de mutation avait permis aux départements, dans l'ensemble, de ne pas être confrontés à un « effet de ciseaux » de leurs recettes et de leurs charges de fonctionnement. Cependant, leur baisse au cours des deux exercices suivants a confirmé la fragilité de la structure financière des départements.

Tableau n° 5 : évolution des produits fiscaux des départements

En Md€	2009	2010	2011	2012	2013	2013/2012
Impôts et taxes	37,36	40,34	41,41	42,05	42,53	1,1 %
dont fiscalité directe	22,17	22,59	18,64	19,42	20,61	6,1 %
dont fiscalité indirecte	15,19	17,76	22,77	22,62	21,92	-3,1 %
dont DMTO	5,22	7,07	8,61	7,84	7,22	- 7,9 %
dont TICPE	5,78	6,19	6,46	6,54	6,47	-1,0 %
dont TSCA	3,13	3,21	6,25	6,63	6,68	0,7 %
sous-total DMTO-TIPCE-TSCA	14,13	16,46	21,31	21,00	20,37	- 3,0 %

Source : Cour des comptes - données DGFIP

Contrairement à l'exercice précédent, les dotations et les participations ont augmenté en 2013 (+ 1,48 %). Cette progression a été essentiellement due aux participations (+ 7,1 %), en particulier celle des communes et intercommunalités (+ 20,2 %) ainsi que de la CNSA²⁹ (+ 5,2 %). Les dotations de l'État, quant à elles, sont restées globalement stables (+ 0,06 %) même si la dotation générale de décentralisation (DGD) a enregistré une baisse de 0,9 % par rapport à 2012.

Par ailleurs, la DGF des départements n'a que très faiblement progressé (+ 0,06 %), notamment dans sa composante péréquatrice³⁰, constituée de la dotation de fonctionnement minimal (DFM) et de la dotation de péréquation urbaine (DPU), qui se sont élevées à 1,3 Md€ en 2013, soit 2 % des recettes de fonctionnement.

²⁹ Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui participe au financement des aides en faveur des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées.

³⁰ L'évolution à la hausse des composantes péréquatrices de la DGF est financée par une minoration des variables d'ajustement de l'enveloppe « normée » et par un écrêtement du complément de garantie de la DGF.

B - Une hausse généralisée des charges de fonctionnement

1 - Des dépenses sociales dynamiques

En 2013, la hausse de 2,7 % des charges de fonctionnement des départements (57,7 Md€) a résulté notamment de la croissance des dépenses sociales, demeurée forte (+ 3,7 %) quoique légèrement moins vive qu'en 2012.

La dépense au titre du revenu de solidarité active (RSA) a progressé de 8,7 % pour atteindre 8,9 Md€. Cette augmentation s'explique en partie par les mesures de revalorisation du RSA de 1,75 % en janvier et de 2 % en septembre 2013. Elle a aussi été due à l'accroissement du nombre de foyers bénéficiaires de 2 % en 2013 au lieu de 1 % l'année précédente³¹.

Le montant total des allocations aux personnes handicapées (ACTP et PCH³²), qui a atteint 2,1 Md€ en 2013, a connu une progression de 4,3 % sensiblement inférieure à celle des deux années précédentes.

Les dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) des personnes âgées, se sont élevées à 5,5 Md€ en 2013, soit un montant quasiment équivalent à celui de 2012 (+ 0,3 %).

À l'instar des allocations versées aux personnes handicapées, les frais d'hébergement en établissements des enfants et des personnes âgées et handicapées admis à l'aide sociale (11,8 Md€) ont continué d'augmenter mais à un rythme moins soutenu que depuis 2009 (+ 2 %).

Au total, les départements ont versé 28,3 Md€ en 2013³³ pour l'ensemble des allocations universelles de solidarité et des frais d'hébergement en établissements, qui représentent près de 49 % de leurs dépenses de fonctionnement.

³¹ <http://www.caf.fr/etudes-et-statistiques/donnees-statistiques>

³² Allocation compensatrice tierce personne et prestation de compensation du handicap.

³³ Frais d'hébergement, aide à l'enfance, aide aux personnes handicapées et aide aux personnes âgées.

2 - Une augmentation encore forte des dépenses de personnel

Les charges de personnel (11,8 Md€), qui représentent 21 % des dépenses de fonctionnement des départements, ont progressé de 2,5 % en 2013 (contre 3,3 % en 2012), un peu moins vite que dans les communes (2,6 %) et les régions (3,0 %). Cependant, six départements (Alpes-Maritimes, Rhône, Indre, Vendée, Sarthe et Mayotte) sont parvenus à les stabiliser ou à les réduire.

3 - Une évolution plus modeste mais continue des autres dépenses

Les contributions obligatoires (4,3 Md€) ont conservé le même rythme de progression (1,6 %) qu'en 2012. En particulier, les dotations aux collèges (1,1 Md€) ont augmenté de 2,38 % tandis que les dotations aux services d'incendie et de secours (2,5 Md€) ont diminué de 1,4 %. Les achats de biens et services (5,6 Md€) ainsi que les subventions de fonctionnement versées (2,5 Md€) sont demeurés quasiment stables.

C - La dégradation de l'épargne brute et le recul de l'investissement

La croissance des charges de fonctionnement plus forte que celle des recettes a entraîné en 2013 une diminution de 9,9 % de l'épargne brute des départements (7 Md€). Ce résultat illustre pour la deuxième année consécutive la fragilité de leur situation financière soumise à la double contrainte du ralentissement conjoncturel de leur fiscalité, notamment indirecte, en baisse de 3,1 % en 2013, et au dynamisme de leurs dépenses sociales. Leur taux d'épargne brute est ainsi passé de 11,9 % en 2012 à 10,6 % en 2013.

À la différence de 2012, une légère augmentation des recettes réelles d'investissement (+ 0,6 %) a été enregistrée, qui n'a pas été générale, seuls 43 % des départements en ayant bénéficié.

Pour le quatrième exercice consécutif, l'ajustement budgétaire des départements s'est réalisé par un recul de leur dépenses d'investissement (11,2 Md€) de 2,4 % après ceux de 2,1 % en 2012, 3,6 % en 2011 et 13,7 % en 2010. Cependant, cette évolution moyenne a aussi recouvert des situations contrastées selon les départements.

Globalement, toutes les catégories d'investissement ont été affectées par ce mouvement de baisse. Il a touché plus particulièrement les subventions d'équipement versées (- 3,3 %) et de manière équivalente celles versées aux communes et intercommunalités (- 65 M€) et aux

organismes privés (- 79 M€). Les dépenses d'équipement ont également diminué, bien que de manière résiduelle (- 0,1 %).

D - Des charges financières en baisse malgré la progression de l'encours de dette

Les charges financières des départements (0,9 Md€) ont diminué de 2,1 % en 2013, alors que l'encours de leur dette (32,29 Md€) a progressé de 3,5 %. Cela s'explique essentiellement par la diminution des taux d'emprunt. L'encours de dette par habitant s'élevait en moyenne à 514 € en 2013 (hors Paris), soit une augmentation de 2,6 % par rapport à l'exercice précédent.

Le *ratio* moyen de désendettement (4,7 années) est demeuré satisfaisant. Toutefois, la fragilité de l'épargne brute, très dépendante des ressources de la fiscalité, continue à représenter un risque pour l'équilibre financier des départements.

Évolution annuelle moyenne par département (2010-2013)

En 2013, les chambres régionales des comptes ont contrôlé douze départements métropolitains (voir annexe n° 7).

Les évolutions constatées confirment la tendance relevée au niveau national, soit une augmentation plus rapide des charges que des produits qui a entraîné une diminution de l'épargne brute sauf dans quatre des douze départements contrôlés (Haut-Rhin, Loiret, Seine-Maritime et Val d'Oise).

Il en est résulté, dans la même proportion, un recul des dépenses d'investissement avec des situations contrastées puisque la baisse a varié de 2,5 % dans le Haut-Rhin à 23 % dans le Loiret.

L'équilibre financier des départements s'est encore dégradé en 2013. Alors que les dotations de l'État n'ont pas baissé, cette situation a résulté essentiellement de la persistance d'un effet de ciseaux entre les recettes fiscales et les dépenses de solidarité des départements. Elle a entraîné une nouvelle hausse de leur endettement malgré le léger recul de leurs dépenses d'investissement.

III - Les finances régionales

En 2013, au sein de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements, les dépenses des régions ont représenté 12,2 % des

dépenses réelles totales, 10,8 % des charges de fonctionnement et 16,2 % des dépenses d'investissement hors emprunts (voir annexe n° 5).

Tableau n° 6 : évolution des finances régionales 2009-2013

En Md€	2009	2010	2011	2012	2013	2013/2012
Produits réels de fonctionnement	20,88	21,77	22,16	22,50	22,86	1,6 %
Charges réelles de fonctionnement	15,99	16,26	16,71	17,16	17,57	2,4 %
Épargne brute	4,90	5,51	5,46	5,34	5,29	- 0,9 %
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	3,08	2,14	2,11	2,26	2,42	7,1 %
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	9,68	8,49	8,55	8,48	8,93	5,3 %
Encours de la dette	15,88	16,86	17,99	19,13	20,28	6,0 %
Capacité de désendettement (en années)	3,24	3,06	3,29	3,58	3,83	

Source : Cour des comptes – données DGFIP

A - Des ressources en faible progression et des charges orientées à la hausse

1 - Des ressources en faible progression

Le total des produits de fonctionnement des régions (22,9 Md€ en 2013) a augmenté de 1,6 %, soit à un rythme intermédiaire entre ceux de 2011 (1,8 %) et 2012 (1,5 %).

Les produits fiscaux (12,6 Md€), en progression de 2,3 %, ont représenté, comme en 2012, 55 % des produits de fonctionnement. Si les impôts directs ont fortement augmenté (+ 6,3 %), les impôts indirects qui, depuis la réforme de la taxe professionnelle³⁴, représentent une part prépondérante (62 %) des ressources fiscales des régions, sont restés stables (- 0,01 %).

³⁴ Sur ce point, voir le chapitre IV du rapport thématique 2013.

La région Île-de-France, la collectivité territoriale de Corse et les régions d'outre-mer disposent d'une fiscalité indirecte propre : taxe sur les locaux à usage de bureaux et redevance de construction de bureaux pour l'Île-de-France, droits de consommation sur les alcools ou tabacs, taxes de transports aériens ou maritimes, droits de francisation et de navigation, droits de passeport des navires de plaisance pour la Corse et les régions d'outre-mer. Ces dernières bénéficient également de l'octroi de mer et d'une taxe sur les carburants mais ne perçoivent pas de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Pour l'ensemble des régions, les produits de la TICPE (4,2 Md€) et des certificats d'immatriculation (2 Md€) ont représenté en 2013 respectivement 53 % et 26 % des ressources issues de la fiscalité indirecte. Ces deux impositions ont connu des évolutions différentes : une légère hausse pour la TICPE (+ 0,7 %) et une baisse sensible pour la taxe sur les certificats d'immatriculation (- 3,7 %), la première depuis 2009.

Par ailleurs, les régions ont à nouveau bénéficié d'une augmentation (+ 0,8 %) des dotations et participations (10 Md€), néanmoins plus faible qu'en 2012 (+ 1,9 %). En raison de la quasi-stabilité des dotations (+ 0,3 %), l'augmentation a concerné exclusivement les participations européennes (+ 23,7 %) comme lors de l'exercice précédent.

2 - Des charges de fonctionnement orientées à la hausse

Les dépenses de fonctionnement des régions (17,6 Md€) ont augmenté en 2013 à un rythme soutenu (2,4 %) bien que légèrement inférieur à celui des années précédentes (2,8 % en 2011 et 2,7 % en 2012).

Leurs charges de gestion courante hors subventions, dont les dépenses de formation professionnelle et d'apprentissage ainsi que les contributions, dites obligatoires, relatives notamment aux lycées et au transport ferroviaire, ont progressé de 2,9 % contre 3,6 % l'année précédente.

De même, les charges de personnel (17,4 % des dépenses de fonctionnement) ont aussi augmenté plus faiblement (+ 3 %) qu'en 2012 (+ 3,8 %).

Des régions sont néanmoins parvenues à contenir la croissance de la masse salariale qui a été de 1,0 % en Rhône-Alpes, Basse-Normandie, Franche-Comté et de 1,1 % en Champagne-Ardenne. Dans d'autres, au contraire, elle a été beaucoup plus rapide : 13,1 % en Martinique, 14,2 % à la Réunion. Enfin, la plus forte progression de charges de

fonctionnement a concerné les achats de biens et services (11 % des dépenses de fonctionnement) : elle atteint 5,9 % en 2013 contre 4,9 % en 2012. Cette progression est en partie liée au développement des stages de formation professionnelle en réponse à la dégradation de la situation de l'emploi.

Tableau n° 7 : contributions obligatoires et participations versées par les régions

En Md€	2009	2010	2011	2012	2013	2013/2012
Contributions obligatoires dont	2,99	2,99	2,94	2,98	3,20	7,4 %
<i>Dotations aux lycées</i>	<i>1,05</i>	<i>1,07</i>	<i>1,09</i>	<i>1,10</i>	<i>1,12</i>	<i>1,8 %</i>
<i>Contrats d'apprentissage</i>	<i>0,62</i>	<i>0,58</i>	<i>0,60</i>	<i>0,57</i>	<i>0,73</i>	<i>28,1 %</i>
<i>Contribution au STIF (Île-de-France)</i>	<i>0,56</i>	<i>0,58</i>	<i>0,59</i>	<i>0,68</i>	<i>0,62</i>	<i>- 8,8 %</i>
<i>Autres contributions</i>	<i>0,76</i>	<i>0,76</i>	<i>0,66</i>	<i>0,63</i>	<i>0,73</i>	<i>15,9 %</i>
Participations, dont :	2,75	2,77	2,97	3,08	3,15	2,3 %
<i>SNCF</i>	<i>1,88</i>	<i>1,93</i>	<i>2,13</i>	<i>2,24</i>	<i>2,31</i>	<i>3,1 %</i>
<i>Autres participations</i>	<i>0,87</i>	<i>0,84</i>	<i>0,84</i>	<i>0,83</i>	<i>0,84</i>	<i>1,2 %</i>
Total	5,74	5,76	5,91	6,06	6,35	4,8 %

Source : Cour des comptes - données DGFIP

Seules les subventions (4,5 Md€) ont faiblement diminué (- 0,45 %), du moins celles versées aux organismes privés (- 1,2 %) alors que les subventions versées aux organismes publics (2 Md€) ont légèrement progressé (+ 1,0 %).

Tableau n° 8 : charges réelles de fonctionnement des régions (hors charges financières et exceptionnelles)

En Md€	2009	2010	2011	2012	2013	2013/2012
Dépenses de personnel	2,68	2,78	2,86	2,97	3,06	3,0 %
Achats de biens et services	1,50	1,63	1,79	1,88	1,99	5,8 %
Autres charges de gestion courante	6,76	6,80	6,92	7,17	7,38	2,9 %
Subventions	4,49	4,5	4,54	4,48	4,47	- 0,45 %
Organismes publics	1,99	2,08	2,06	2,03	2,05	1,0 %
Organismes privés	2,50	2,42	2,48	2,45	2,42	- 1,2 %

Source : Cour des comptes - données DGFIP

3 - Une épargne brute en légère diminution

Le dynamisme des produits de fonctionnement ayant été moindre que celui des charges, l'épargne brute des régions (5,3 Md€) a légèrement diminué (- 0,94 %), poursuivant ainsi un lent recul débuté deux ans plus tôt (- 0,91 % en 2011, - 2,2 % en 2012). En 2013, 13 régions ont constaté une diminution de leur épargne brute, dont sept pour la deuxième année consécutive (Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Martinique, Limousin, Guadeloupe, Corse et Aquitaine). Le taux moyen d'épargne brute des régions, supérieur aux taux constatés pour les autres catégories de collectivités, qui s'est élevé à 22 % comme en 2012, variait de 13 % en Guyane à 30 % en Aquitaine.

B - Un investissement et un endettement en hausse

1 - Un investissement plus porté par les subventions versées que par l'effort d'équipement propre

Après une faible diminution au cours du précédent exercice, les dépenses d'investissement des régions hors emprunts (8,9 Md€) ont connu une augmentation de 5,3 % en 2013, essentiellement due aux subventions versées (+ 9,1 %) qui ont atteint 5,8 Md€, représentant 65 % du total. Ainsi, 77 % des régions ont versé plus de subventions à des tiers qu'en 2012.

Les dépenses d'équipement en propre (2,8 Md€) ont poursuivi en 2013 leur diminution (- 1,8 %) débutée en 2010. Huit régions les ont réduites pour la deuxième année consécutive. À l'inverse, onze les ont augmentées en 2013.

2 - La progression continue de l'endettement

L'encours de la dette des régions (20,3 Md€) s'est à nouveau accru en 2013, de 1,16 Md€ (+ 6,0 %), poursuivant ainsi la tendance amorcée en 2010. Si le ratio moyen de désendettement s'est légèrement détérioré (3,8 années au lieu de 3,6 en 2012), il est demeuré relativement bas. Néanmoins, sa valeur moyenne masque de très fortes disparités puisqu'il variait de moins d'une année en Midi-Pyrénées à plus de sept années en Guyane.

En raison d'une anticipation de leurs besoins de financement au cours de l'exercice précédent, la trésorerie des régions avait augmenté de 43 % en 2012. En 2013, outre leur capacité d'autofinancement, elles ont financé leurs investissements à parts égales par l'emprunt (300 M€) et par

le recours à leur trésorerie (313 M€) qui a ainsi reculé de 24 % pour s'établir à 1,02 Md€ en fin d'année.

En dépit du léger recul de leur épargne brute, l'investissement des régions est reparti à la hausse en 2013. Pour les financer, elles ont à la fois puisé dans les réserves de trésorerie accumulées en 2012 et accru sensiblement leur endettement.

IV - Synthèse sur l'évolution des finances des collectivités territoriales

Au-delà des évolutions propres à chaque catégorie, la situation financière d'ensemble des collectivités territoriales s'est caractérisée par une progression des dépenses plus rapide que celle des recettes et, en conséquence, par une baisse de l'épargne brute. L'investissement global ayant tout de même progressé, l'endettement s'est accru.

Tableau n° 9 : évolution des recettes et des dépenses des collectivités locales³⁵

En Md€	2009	2010	2011	2012	2013	2013/2012
Produits réels de fonctionnement	171,11	178,44	184,98	188,53	191,58	1,6 %
Charges réelles de fonctionnement	145,54	148,75	152,85	157,98	162,64	2,9 %
Épargne brute	25,56	29,69	32,12	30,56	28,93	-5,3 %
Recettes réelles d'investissement (hors emprunts)	23,45	19,25	19,36	19,53	19,88	2,8 %
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunts)	54,56	50,02	51,70	52,65	55,18	4,8 %
Encours de la dette ³⁶	119,90	124,14	127,78	133,04	137,53	3,4 %
Capacité de désendettement (en années)	4,7	4,2	4,0	4,2	4,5	

Source : Cour des comptes – données DGFIP

³⁵ Cette présentation agrégée des dépenses et des recettes des collectivités territoriales et de leurs groupements n'est consolidée et n'élimine pas les flux croisés entre elles.

³⁶ L'encours de la dette comprend également le produit d'emprunts de trésorerie.

A - Une progression des charges de fonctionnement à nouveau plus rapide que celle des produits

Les charges de fonctionnement (162,6 Md€) ont augmenté de 2,9 % alors que les produits de fonctionnement (191,15 Md€) n'ont progressé que de 1,6 %. En conséquence, l'épargne brute (28,9 Md€) a diminué pour la deuxième année consécutive (- 5,3 % en 2013 ; - 4,9 % en 2012).

1 - Une évolution très modérée des produits de fonctionnement

La faible progression des produits de fonctionnement a résulté de la stabilisation en valeur des dotations et participations de l'État (61 Md€). Plus largement, les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, incluant les transferts de fiscalité et la rétrocession de frais de gestion, ont reculé de 0,6 % en 2013 à 101,98 Md€, alors qu'ils avaient encore légèrement progressé l'année précédente (+ 0,2 %)³⁷.

En outre, les recettes fiscales ont connu une hausse modérée (+ 2,3 %) à 115,8 Md€ due à la fiscalité directe (75,9 Md€) qui a progressé davantage (+ 4,7 %) que lors de l'exercice précédent, principalement en raison de l'effet-base des impôts « ménages » et de la hausse de la CVAE. Au contraire, les produits de la fiscalité indirecte (40,3 Md€) ont diminué (- 2,3 %).

2 - Une croissance continue des dépenses de fonctionnement

L'augmentation des dépenses de fonctionnement s'est poursuivie en 2013 quoique à un rythme (2,9 %) légèrement inférieur à celui de l'année précédente (3,4 %). Elle a résulté notamment de la croissance de la masse salariale (3,2 %), identique à celle de 2012, due pour partie aux charges sociales. D'un montant de 56,6 Md€, la masse salariale représente 35 % des dépenses de fonctionnement, dont elle constitue le premier poste. Cette proportion est variable selon les catégories de collectivités.

³⁷ Source : direction du budget.

Les achats de biens et services et les autres charges de gestion courante ont également progressé à un rythme soutenu (+ 3 %). En revanche, les charges financières et les subventions versées ont peu augmenté.

Tableau n° 10 : évolution des dépenses de fonctionnement (2009-2013)

En Md€	2009	2010	2011	2012	2013	2013/2012
Dépenses de personnel	50,3	51,8	53	54,9	56,6	3,1 %
Achats de biens et services	28,1	28,5	29,2	30	30,9	3 %
Autres charges de gestion courante dont	60,9	62,8	64,6	66,6	68,6	3 %
<i>Dépenses sociales</i>	<i>24,2</i>	<i>25,7</i>	<i>26,7</i>	<i>28,3</i>	<i>29,3</i>	<i>3,5 %</i>
<i>Subventions</i>	<i>15,1</i>	<i>15,3</i>	<i>15,5</i>	<i>15,9</i>	<i>16</i>	<i>0,6 %</i>
<i>Contributions obligatoires et autres</i>	<i>21,7</i>	<i>21,7</i>	<i>22,3</i>	<i>22,5</i>	<i>23,3</i>	<i>3,5 %</i>
Charges financières	4,1	3,9	4,2	4,5	4,5	0 %
Autres dépenses	2,1	1,9	1,9	2,0	2,0	0 %
Total dépenses de fonctionnement	145,5	148,8	152,9	158,0	162,6	2,9 %

Source : Cour des comptes – données DGFIP

B - La poursuite de la hausse des investissements et l'accroissement de la dette locale

Principalement porté par le « bloc communal » et, dans une moindre mesure, par les régions, les dépenses d'investissement hors emprunt des collectivités locales (55,2 Md€) se sont accrues de 4,8 % en 2013, après avoir augmenté de 1,8 % en 2012. Les dépenses d'équipement (39,6 Md€) et les subventions versées (13,2 Md€) ont augmenté respectivement de 5,5 % et 3,9 %. Les autres dépenses d'investissement (2,3 Md€) sont restées quasiment stables (- 0,8 %).

Au 31 décembre 2013, l'encours de la dette des collectivités territoriales et de leurs groupements, sur le périmètre des seuls budgets

principaux³⁸, s'élevait à 137,5 Md€, en progression de 3,5 % par rapport à 2012. La hausse continue de la dette des collectivités locales atteint 61 % depuis 2002.

Si leur capacité moyenne de désendettement, mesurée par le rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute, est restée correcte, elle s'est néanmoins dégradée en 2013, retrouvant cette année-là un niveau (4,5 années) supérieur à celui de 2009. En outre, cette moyenne recouvre des situations très contrastées dont certaines sont préoccupantes.

CONCLUSION

La situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements s'est dégradée en 2013. Leurs recettes ont progressé moins vite que leurs dépenses, entraînant une diminution de leur épargne brute. Malgré cette baisse de l'autofinancement, les dépenses d'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements se sont globalement accrues, entraînant une augmentation de leur endettement.

Il convient toutefois de distinguer la situation des départements qui, confrontés à la hausse de leurs dépenses de solidarité, ont ralenti leurs investissements pour la quatrième année consécutive, de celle du « bloc communal », en fin de cycle électoral, et des régions, qui les ont accrus malgré la baisse de leur épargne brute. Faute de ralentir ou de réduire leurs dépenses de fonctionnement, ces derniers ont choisi de puiser dans leur trésorerie et surtout d'emprunter davantage afin de poursuivre leurs politiques d'équipement public ou de subventionnement.

Globalement, il apparaît donc que la baisse des concours financiers de l'État en 2013, assez modeste (- 0,6 %), n'a pas eu les effets attendus sur l'évolution des dépenses, du déficit et de la dette du secteur public local.

³⁸ Le périmètre retenu, qui est identique à celui utilisé par l'administration pour ses propres publications, ne prend pas en compte les opérations imputées sur des budgets annexes. Ce choix résulte de l'absence de fiabilité des données comptables qui devraient permettre la consolidation des opérations des budgets principaux et des budgets annexes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Chapitre II

Les perspectives de maîtrise des finances publiques locales

Après la baisse de 1,5 Md€ en 2014, le montant annuel des dotations de l'État aux collectivités locales va être progressivement réduit de 11 Md€ de 2015 à 2017. L'objectif du Gouvernement est que cette baisse se répercute sur l'évolution de leurs dépenses. Or, son impact va dépendre des perspectives d'évolution des autres recettes des collectivités locales (I), du degré de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement (II) et de leur propension à s'endetter davantage (III). À cet égard, l'enjeu d'une maîtrise accrue des finances publiques locales, en vue du redressement des comptes publics, justifierait l'instauration d'un autre mode de gouvernance, partagé avec l'État (IV).

I - L'évolution des recettes des collectivités locales

Engagée en 2014 et destinée à se prolonger jusqu'en 2017, la baisse des dotations de l'État aux collectivités locales peut être considérée comme un levier pour infléchir la progression de leurs dépenses (A), dont l'efficacité reste subordonnée en particulier au possible relèvement de leurs recettes fiscales (B).

A - Le levier de la baisse des dotations de l'État

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales sont opérés par l'intermédiaire de plusieurs canaux. Certaines dotations sont prélevées sur les recettes de l'État (54,2 Md€ en 2014). D'autres sont imputées en dépenses du budget général ou de comptes d'affectation spéciale (17,1 Md€ en 2014). À ces dotations, s'ajoute le produit de la

fiscalité transférée (32,2 Md€⁹ en 2014). Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent un montant global de 103,5 Md€.

La loi de finances pour 2014 a prévu une baisse de 1,5 Md€ des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales au titre de leur participation à l'effort de redressement des comptes publics. Le « pacte de confiance et de responsabilité » prévoyait qu'une baisse du même montant suivrait en 2015.

En fait, celle-ci sera sensiblement accrue et se prolongera jusqu'en 2017. Le programme de stabilité de la France pour la période 2014-2017, adopté en Conseil des ministres le 13 avril 2014, prévoit une baisse du montant annuel des dotations de l'État de 11 Md€ au terme de la période 2015-2017, soit un abattement annuel de 3,67 Md€ pendant trois ans.

1 - La mise en œuvre du pacte de confiance et de responsabilité

a) Une diminution de 3 % de l'enveloppe « normée » à périmètre constant

Depuis 2008, les concours financiers de l'État sont régis par une norme d'évolution dont le périmètre et le taux d'indexation ont évolué dans le temps. Entre 2011 et 2013, un certain nombre de dotations, constituant une enveloppe dite « normée » de 50,5 Md€, ont été gelées en valeur. Cette enveloppe « normée » comprenait les prélèvements sur recettes (hors dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et FCTVA) représentant 46,2 Md€, les crédits budgétaires de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (2,62 Md€) et les crédits finançant les dépenses de formation professionnelle et de soutien à l'apprentissage des régions (1,7 Md€).

En 2014, les crédits relatifs à la formation professionnelle ont pour partie été remplacés par de la fiscalité transférée (901 M€) et les crédits restants (856 M€) ont été retirés de l'enveloppe « normée ». En neutralisant ce changement de périmètre, cette dernière se serait élevée à

³⁹ Ce montant correspond à la somme du produit de la fiscalité transférée au titre des transferts de compétences (29,9 Md€) et du montant des frais de gestion des impôts directs locaux que l'État rétrocède aux collectivités territoriales depuis 2011 dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale de 2010 (2,3 Md€).

48,8 Md€ en 2013. C'est sur cette base que la réduction de 1,5 Md€ des dotations prévue pour 2014 par le pacte de confiance et de responsabilité a été imputée, ramenant ainsi l'enveloppe « normée » à 47,3 Md€ en 2014, soit une diminution de 3 % à périmètre constant.

b) L'imputation de la baisse sur la DGF

La baisse de 1,5 Md€ a été répartie entre les catégories de collectivités territoriales au prorata de leurs ressources totales, soit une diminution de 840 M€ pour le « bloc communal », de 476 M€ pour les départements et de 184 M€ pour les régions. Des modes différents de péréquation ont été adoptés au sein de chaque catégorie :

- au sein du « bloc communal », la répartition de la baisse entre EPCI et communes a été réalisée selon une clé de répartition de 30 % et 70 % respectivement, au prorata de leurs recettes réelles de fonctionnement ;
- pour les départements, elle a été opérée en fonction d'un indice synthétique mesurant le niveau des charges (apprécié selon le revenu moyen par habitant) et le niveau de marge de manœuvre fiscale (estimé en fonction du taux de taxe foncière) ;
- pour les régions, elle a été effectuée au prorata de leurs recettes totales (fonctionnement et investissement) hors emprunts et prélèvement du fonds de garantie individuelle de ressources (FNGIR).

c) Une augmentation de 0,3 % des transferts de l'État

Si l'enveloppe « normée » a effectivement baissé de 1,5 Md€ à périmètre constant, les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, prévus par la loi de finances pour 2014, ont globalement augmenté de 319 M€ (+ 0,3 %).

En effet, les subventions de différents ministères ont été augmentées (+ 201 M€) et des financements sur le programme d'investissements d'avenir (+ 200 M€) ont été versés aux collectivités territoriales.

**Tableau n° 11 : évolution 2013/2014 des transferts financiers de l'État
aux collectivités territoriales**

En Md€	LFI 2013	LFI 2014	Ecart
Enveloppe normée hors formation professionnelle	48,826	47,291	- 1,535
PSR hors enveloppe normée	3,862	3,778	
FCTVA	5,627	5,769	
Subventions des ministères	2,349	2,551	
Programme investissements d'avenir	0	0,200	
Travaux divers d'intérêt local	0,125	0,095	
Dégrèvements	9,805	9,744	
Produits des amendes	0,687	0,680	
Transferts financiers hors fiscalité transférée et formation professionnelle	71,281	70,175	- 1,106
Fiscalité transférée hors formation professionnelle	29,671	31,212	1,541
Dont transfert de frais d'assiette et de recouvrement aux départements	0	0,827	
Financement de la formation professionnelle	2,254	2,137	- 0,117
Total des transferts financiers	103,205	103,524	0,319

Source : Cour des comptes – données direction du budget

Par ailleurs, la baisse des dotations est plus que compensée par l'évolution de la fiscalité transférée qui, hors formation professionnelle, augmente de 1,54 Md€ en 2014, dont 827 M€⁴⁰ de ressources nouvelles octroyées aux départements sous la forme d'un transfert de frais d'assiette et de recouvrement de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Cette mesure était destinée à financer la part du plan de lutte contre la pauvreté incombant aux départements, en particulier la revalorisation exceptionnelle du revenu de solidarité active (RSA). En conséquence, les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales sont relevés de 440 M€.

⁴⁰ L'analyse présentée compare l'évolution des transferts financiers de l'État sur la base des lois de finances pour 2013 et 2014. En exécution, le produit des frais d'assiette et de recouvrement de la taxe foncière sur les propriétés bâties pourrait atteindre 841 M€ selon les données transmises par l'administration.

La modification du schéma de financement de la compétence « formation professionnelle – apprentissage » des régions a, par ailleurs, entraîné une diminution des transferts financiers correspondants (-117 M€).

Compte tenu de cette légère augmentation nette des transferts financiers de l'État, il convient de relativiser la contribution globale en 2014 des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics. De plus, il faut tenir compte de leur capacité à mobiliser des ressources fiscales pour compenser la réduction de la DGF. Tel est le cas notamment des départements en raison de la faculté que leur a accordée pour deux ans le législateur de relever le taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Au total, 2014 devrait être une année de moindre contrainte budgétaire que la précédente.

2 - L'accélération de la baisse des dotations de l'État en 2015-2017

Initialement, le « pacte de confiance et de responsabilité » prévoyait une réduction supplémentaire des dotations de l'État de 1,5 Md€ en 2015. Cette diminution, dont les modalités n'avaient pas été arrêtées, devait figurer dans les dispositions du projet de loi de finances pour 2015. Toutefois, la participation des collectivités territoriales à la réduction de 50 Md€ des dépenses publiques, prévue dans le programme de stabilité adopté par le Gouvernement en mai 2014, pour financer le pacte de responsabilité avec les entreprises et la réduction des déficits publics, devrait se traduire par une baisse de 11 Md€ sur trois ans.

En 2015, cette baisse devrait être répartie entre catégories de collectivités locales selon les mêmes modalités qu'en 2014. Elle atteindrait donc 2,071 Md€ pour le « bloc communal », 1,148 Md€ pour les départements et 451 M€ pour les régions.

Cette modalité de péréquation au prorata des ressources totales ne tient pas suffisamment compte de la situation financière relative de chaque catégorie de collectivités locales, comme la Cour a déjà pu le relever⁴¹. En effet, le niveau des ressources totales ne rend pas totalement compte de la « richesse » des collectivités qui est liée à leurs marges de manœuvre fiscales, c'est-à-dire à leur capacité à compenser la baisse des

⁴¹ Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

dotations par des hausses d'impôts. À cet égard, la situation des catégories de collectivités est fortement différenciée.

Ainsi, le « bloc communal » dispose de la base fiscale la plus dynamique en raison de la part importante de la fiscalité directe dont il bénéficie. Il détient en outre un important pouvoir de modulation des taux des impôts locaux. Outre ceux des trois taxes « ménages » et de la cotisation foncière des entreprises (CFE), les communes et les EPCI peuvent également moduler le coefficient de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et de la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE) ainsi que le taux de la taxe d'aménagement. Ils peuvent aussi voter le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, de la taxe locale sur les enseignes de publicité extérieure, du versement transport et fixer les tarifs de la taxe de séjour.

Les départements ne disposent plus que de la faculté de voter le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), de faire varier le taux des DMTO⁴² et de la taxe d'aménagement, ainsi que de faire varier le coefficient de TCFE.

Pour leur part, les régions peuvent seulement moduler la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, la taxe sur les permis de conduire et, pour partie, la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE)⁴³.

Au sein d'une même catégorie de collectivités, il existe également des différences de situation et de marges de manœuvre fiscales, en fonction de la dynamique des bases d'imposition et de l'importance de l'effort fiscal déjà consenti.

En 2014, pour les départements, comme déjà indiqué, la baisse des dotations a été appliquée selon une logique de péréquation sur la base d'un indice synthétique de ressources et de charges. De plus, dans le secteur communal, une hausse de 109 M€ des dotations de péréquation a limité, voire compensé, la réduction de la part forfaitaire de la DGF. Enfin, la dotation de péréquation en faveur des régions a été augmentée de 10 M€.

⁴² La quasi-totalité des départements est cependant déjà au taux maximum.

⁴³ La quasi-totalité des régions est cependant déjà au taux maximum.

Pour 2015, un dispositif de neutralisation de la baisse des dotations pour les 250 communes bénéficiaires de la dotation-cible de solidarité urbaine (DSU) et pour les 10 000 communes bénéficiaires de la dotation cible de solidarité rurale (DSR) est à l'étude, soit une augmentation des dotations de péréquation de 270 M€ à 850 M€ selon les modalités de neutralisation retenues.

La baisse des dotations de l'État devrait être partagée entre les différentes catégories de collectivités en prenant en compte leurs trajectoires financières respectives qui ne sont pas identiques (Cf. chapitre I). Au sein d'une même catégorie, la répartition de la baisse des dotations devrait être appliquée selon une logique de péréquation intégrant les niveaux de ressources mais aussi de charges, appréciées au moyen de critères simples tels que le revenu par habitant.

Par ailleurs, l'effort demandé aux administrations publiques locales ne devrait pas être compensé, comme cela a été effectué en 2014 pour les départements et les régions, par l'octroi de financements complémentaires qui réduiraient l'incitation à la recherche d'économies. À cet égard, la neutralité fiscale vis-à-vis de l'État et de la sécurité sociale de tout réaménagement éventuel du panier de ressources des collectivités et de leurs groupements devrait être respectée, à la différence de ce qui a été réalisé en 2014.

B - L'évolution des ressources fiscales des collectivités territoriales

Deux facteurs vont affecter l'évolution des recettes fiscales des collectivités territoriales : l'octroi de nouvelles ressources à compter de 2014, d'une part, la dynamique des impôts locaux, d'autre part.

1 - L'octroi de nouvelles ressources fiscales

a) De nouvelles ressources pour les départements

Dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité, la loi de finances pour 2014 a alloué aux départements des ressources complémentaires pour assurer un meilleur financement des trois allocations de solidarité et financer la revalorisation du RSA. Les frais de

gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties, que percevait l'État, leur ont été transférés pour un montant de 841 M€ en exécution. Ces recettes ont été attribuées aux départements selon une logique de péréquation. Elles ont été réparties, pour 70 % de leur montant total, proportionnellement au « reste à charge⁴⁴ » des trois allocations individuelles de solidarité et, pour le solde, en fonction d'un indice synthétique établi à partir de quatre critères cumulatifs pondérés : les bénéficiaires de l'APA (30 %), le revenu par habitant (30 %), les bénéficiaires du RSA (20 %) et les bénéficiaires de la PCH et de l'ACTP (20 %). Le montant pondéré des deux parts revenant à chaque département a ensuite été pondéré par le rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements et le revenu par habitant du département.

La loi de finances pour 2014 a également accordé aux départements la faculté de relever le taux plafond des droits de mutation à titre onéreux pour deux ans. Fixé antérieurement à 3,80 %, le taux peut être relevé dans la limite de 4,50 % pour les actes passés entre le 1^{er} mars 2014 et le 29 février 2016.

b) Un nouveau panier de ressources fiscales pour les régions

Depuis 1983, les régions détiennent une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage. Ce transfert de compétences a été compensé par des recettes fiscales (la taxe sur les certificats d'immatriculation) et, à titre résiduel, par une dotation de l'État, la dotation générale de décentralisation « Formation professionnelle » (DGD FP)⁴⁵. Cette dernière avait été réduite entre 2005 et 2007 en raison de la création de la contribution au développement de l'apprentissage (CDA)⁴⁶ dont le produit est réparti entre les régions et la collectivité territoriale de Corse.

En 2014, la DGD-FP a été entièrement supprimée à l'occasion de la réforme du dispositif de soutien à l'apprentissage, afin de doter les régions d'un panier de ressources plus dynamiques, conformément aux dispositions du pacte de confiance et de responsabilité.

⁴⁴ Le reste à charge est équivalent, par département, au solde entre les dépenses des trois allocations individuelles de solidarité et le montant de la compensation allouée.

⁴⁵ Cette dotation est distincte de la dotation générale de décentralisation de droit commun.

⁴⁶ Son taux s'élève à 0,18 % de la masse salariale des entreprises.

En premier lieu, de nouvelles ressources fiscales ont remplacé une partie de la DGD-FP à hauteur de 901 M€. Ces ressources correspondent à une fraction des produits des frais de gestion perçus par l'État au titre de divers impôts locaux (601 M€ en 2014) ainsi qu'au produit d'une nouvelle fraction de la TICPE (300 M€ en 2014). En second lieu, la modification du périmètre du dispositif de soutien à l'apprentissage a permis de réduire le montant des charges transférées de 800 à 671 M€. Corrélativement, une fraction supplémentaire de TICPE (117 M€) a été accordée aux régions, le solde étant financé par diverses ressources budgétaires.

Cette substitution de ressources fiscales à une partie de la DGD Formation professionnelle a fait perdre à l'État des ressources dont le dynamisme est estimé à 3,1 % par an. Si le transfert de fiscalité, à niveau de prélèvements obligatoires constant, est budgétairement neutre la première année, le surcroît de dynamisme fiscal accordé aux régions le sera ensuite au détriment du budget de l'État.

Compte tenu de la situation budgétaire de ce dernier, la Cour a souligné^[1] qu'un autre choix aurait pu être effectué : celui de mieux répartir la fiscalité locale existante entre les différentes catégories de collectivités territoriales.

Par ailleurs, ce transfert de ressources fiscales est dépourvu de lien avec les ressources des régions. Le nouveau panier fiscal de frais de gestion porte sur trois impôts locaux (CFE, CVAE, TH) dont deux sont uniquement perçus par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. Les régions n'en suivent donc pas l'assiette, ce qui rendra difficile le pilotage budgétaire de ces nouvelles ressources.

2 - La dynamique des impôts locaux

a) La dynamique des impôts « ménages »

Le produit de la taxe d'habitation et des taxes foncières évolue en fonction de la croissance des bases et de celle des taux votés par les collectivités. En 2013, il a progressé de 3,8 % pour le secteur communal, dont 3,1 % à raison des bases et 0,7 % à raison des taux. Pour les départements, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (seul

^[1] Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

impôt « ménages » qu'ils ont conservé) a augmenté de 5,2 % (dont 1,8 % en raison de l'évolution des taux⁴⁷).

En 2014, une moindre croissance du produit de ces impôts pourrait être enregistrée en raison de la limitation à 0,9 % de la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives par la loi de finances⁴⁸. La dynamique des bases pourrait également être affectée par les évolutions du secteur de la construction. Toutefois, une hausse des taux afin de compenser en partie la baisse des dotations n'est pas à exclure dans un certain nombre de collectivités.

À cet égard, les régions, qui n'ont plus de pouvoir de modulation de taux que sur les certificats d'immatriculation des véhicules, sont dans une situation différente des communes et des intercommunalités, qui peuvent agir sur la taxe d'habitation et sur les taxes foncières, ainsi que des départements, qui peuvent ajuster le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

b) L'évolution de la fiscalité économique

La suppression de la taxe professionnelle en 2010 s'est accompagnée de la mise en place d'une nouvelle fiscalité économique par la création de la contribution économique territoriale (CET), composée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), ainsi que de diverses impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER)⁴⁹.

Les variations du produit de la CVAE ne dépendent pas des collectivités territoriales car elle est liquidée sur la base d'un taux national. Perçu par elles depuis 2011, le produit de la CVAE a progressé de 3,5 % en 2012 et 7,5 % en 2013. La hausse de 2013 n'est pas représentative de l'évolution moyenne de cet impôt et revêt un caractère exceptionnel. La CVAE est en effet un impôt récent⁵⁰, déclaratif et auto-liquidé, les collectivités territoriales percevant en année N le produit encaissé par l'État l'année N-1 et établi sur la base des déclarations de

⁴⁷ 36 départements ont augmenté le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2013 contre 47 en 2012.

⁴⁸ Cette revalorisation avait été de 1,8 % en 2013 et 2012, de 2 % en 2011 et de 1,2 % en 2010.

⁴⁹ Voir sur ce point le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires : *Fiscalité locale et entreprises*, Mai 2014, 184 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵⁰ La CVAE a été acquittée pour la première fois par les entreprises en 2010.

l'année N-2. Le montant encaissé en 2013 comprenait des recettes exceptionnelles résultant de corrections déclaratives et de régularisations opérées sur des exercices antérieurs.

Les encaissements de CVAE en 2013, versés aux collectivités territoriales en 2014, sont en recul de 2,5 %. Cette diminution, qui illustre la volatilité du produit de cet impôt, serait liée aux effets cumulés de la faible progression de la valeur ajoutée imposable entre 2011 et 2012, des modalités de recouvrement de la CVAE, qui reposent sur un dispositif d'acomptes et de solde, et du mode de reversement de son produit aux collectivités territoriales.

La volatilité de la CVAE est accentuée par les caractéristiques de la valeur ajoutée imposable du secteur des activités financières et d'assurance, dont le calcul n'intègre pas les dotations aux provisions. Il n'est donc pas possible de lisser l'impact des moins-values latentes qui ne sont prises en compte, pour la totalité, qu'au moment de la cession des actifs correspondants. La constatation de pertes dans ce secteur en 2012 aurait entraîné une diminution de la valeur ajoutée déclarée au titre de cet exercice et, par suite, de l'impôt acquitté en 2013 et du produit versé aux collectivités territoriales en 2014. Pour une collectivité donnée, l'effet sur les recettes dépend de l'importance de ce secteur d'activité dans son territoire.

L'impact des fluctuations de la CVAE est aussi fonction de la structure des recettes des collectivités territoriales. En 2013, sa forte hausse a contribué à une augmentation de 6,7 % des ressources fiscales directes des régions et de 6,1 % de celles des départements, qui ont également bénéficié de la croissance du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Les ressources fiscales directes du secteur communal ont augmenté de 3,8 % (7,1 % pour les groupements et 2,1 % pour les communes). Symétriquement, une diminution moyenne de la CVAE versée aux collectivités territoriales aurait un impact différencié sur la variation globale du produit de la fiscalité directe des différentes catégories de collectivités.

La cotisation foncière des entreprises (CFE), dont ne bénéficie que le secteur communal, a également connu une forte croissance en 2013 (+ 4,1 %), principalement en raison de l'évolution des bases qui explique 3,8 % de hausse, l'augmentation des taux n'intervenant qu'à hauteur de 0,3 %. La progression des bases de CFE est la résultante de trois phénomènes : la revalorisation forfaitaire des bases foncières votée par le législateur, l'évolution physique des bases liée à l'activité des entreprises et l'impact des décisions prises par les collectivités territoriales en ce qui concerne les cotisations minimales.

Les cotisations minimales de la CFE

Le remplacement de la taxe professionnelle par la CVAE et la CFE s'est accompagné de la mise en place d'un dispositif de cotisation minimale de CFE. Cette dernière est établie à partir d'une base dont le montant est fixé par l'assemblée délibérante dans la limite d'un plafond fixé par la loi. Lorsque les bases effectives du redevable sont inférieures à cette base minimale, celle-ci leur est substituée, ce qui revient à accroître l'impôt dû par le contribuable. Les collectivités ayant pour la plupart choisi de fixer la base minimale au niveau du plafond prévu par la loi, de nombreux contribuables sont devenus redevables d'une cotisation supérieure au montant qu'ils acquittaient au titre de la taxe professionnelle. Différents aménagements ont été apportés pour réduire la cotisation minimum due par les contribuables les plus modestes.

En 2011, un dégrèvement temporaire a été mis en place afin de plafonner l'imposition due au titre de 2010 et de 2011 au montant de taxe professionnelle que ceux-ci auraient acquitté en 2010.

En 2012, les collectivités ont été autorisées à réduire de moitié au plus le montant de la base minimale pour les redevables réalisant moins de 10 000 € de chiffre d'affaires. En 2013, les collectivités territoriales ont été autorisées à prendre en charge en lieu et place des redevables une partie de la cotisation due au titre de 2012 tandis qu'une troisième tranche intermédiaire était créée afin de limiter les effets de seuil. La loi de finances pour 2014 a porté de trois à six le nombre de tranches d'imposition.

La moindre revalorisation forfaitaire des valeurs locatives, votée en 2014 par le Parlement, et la modification du régime de la cotisation minimale pourraient ralentir la croissance du produit de la CFE. Toutefois, les collectivités pourraient être tentées d'agir sur les taux de cet impôt afin de compenser en partie la baisse des dotations de l'État et de la CVAE.

L'encadrement de l'augmentation des taux de CFE

Les communes peuvent moduler de façon différenciée les variations des taux des trois taxes « ménages » et du taux de CFE. Toutefois, des règles de liens encadrent le taux de CFE et celui de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et l'augmentation du taux de la CFE est notamment limitée au regard de la variation du taux de taxe d'habitation. Une majoration spéciale des taux de CFE est cependant possible dans certaines conditions. De même, les impôts ménages ou la seule taxe d'habitation peuvent, sous certaines conditions, diminuer sans entraîner la diminution du taux de CFE.

Des dispositions analogues existent pour les EPCI.

c) L'évolution de la fiscalité indirecte

L'évolution de la fiscalité indirecte, corrélée à la conjoncture économique, est plus difficile à prévoir. En 2013, le produit perçu par les collectivités territoriales a reculé de 2,4 % après avoir quasiment stagné en 2012 (+ 0,2 %). Ces variations résultent principalement de celles des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et donc du marché immobilier.

Le produit des DMTO a reculé sensiblement (- 7,9 %) comme en 2012 (- 8,9 %) en rupture avec les fortes hausses des années précédentes (+ 35 % en 2010 et + 22 % en 2011). La tendance risque de demeurer orientée à la baisse en 2014 à l'instar de ce qui a été constaté au cours du quatrième trimestre 2013. Toutefois, les dispositions de la loi de finances pour 2014, ayant accordé aux départements la faculté de relever le taux plafond des DMTO, devraient leur apporter un surcroît de ressources de 1 Md€ environ en 2014, soit une progression de près de 14 % par rapport à 2013, toutes choses étant égales par ailleurs. Le produit de la fiscalité indirecte perçu par les collectivités territoriales devrait ainsi retrouver un niveau proche de celui de 2012.

3 - Un système fiscal non encore stabilisé

La réforme de la fiscalité locale consécutive à la suppression de la taxe professionnelle s'est traduite par une modification du schéma de financement des collectivités territoriales qui entraîne une différenciation croissante entre catégories de collectivités et entre collectivités appartenant à une même catégorie. Dès lors, ce schéma de financement apparaît instable, comme en témoigne, en 2014, l'octroi de nouvelles ressources fiscales aux départements et aux régions.

L'évolution future des ressources fiscales des collectivités territoriales dépend à moyen terme des suites susceptibles d'être données aux réflexions engagées au début de 2014, à l'initiative du gouvernement, sur la modernisation de la fiscalité locale. Par lettre du 15 janvier 2014 adressée au président du Comité des finances locales, le Premier ministre avait souhaité que ce comité lui adresse des propositions en ce domaine. Ces propositions devaient tenir compte de la réforme des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Dans une perspective de plus long terme, les modalités d'une meilleure spécialisation des impôts locaux par catégorie de collectivités, en lien avec leurs compétences, pouvaient être analysées.

a) Une demande récurrente d'autonomie fiscale de la part des collectivités territoriales

Quelle que soit leur catégorie, la principale demande des collectivités territoriales se rapporte au renforcement de leur « autonomie fiscale ». La réforme de la fiscalité locale de 2010 s'est traduite par une diminution de leur pouvoir d'agir sur les taux des impôts locaux : les communes et leurs groupements à fiscalité propre conservent la capacité de voter les taux des trois taxes « ménages » et de la CFE tandis que les départements ne peuvent fixer que le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Pour leur part, les régions n'ont plus qu'une capacité réduite de modulation des taux.

L'article 72-2 de la Constitution complété par la loi organique du 29 juillet 2004 définit le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales. Pour chaque catégorie de collectivités, les ressources propres doivent représenter une « *part déterminante* » de l'ensemble de leurs ressources, au moins égale au montant constaté en 2003. Une ressource fiscale peut être considérée comme une ressource propre même si la collectivité n'exerce sur elle aucun pouvoir de taux. Font en effet partie des ressources propres des collectivités territoriales « *les impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif* » mais aussi celles « *dont elle détermine par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* ». Pour le Conseil constitutionnel, il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités bénéficient d'une autonomie fiscale⁵¹.

Cependant, pour bon nombre d'élus locaux, l'autonomie financière des collectivités territoriales reste inséparable de leur capacité à agir sur le produit de la fiscalité par le vote des taux. Ils sollicitent donc de disposer de ressources fiscales le permettant afin d'ajuster les recettes des collectivités aux montants nécessaires pour financer les politiques dont elles ont la charge. Ainsi, dans un contexte de baisse des dotations de l'État et de croissance des dépenses locales, toutes les catégories de collectivités souhaiteraient disposer de nouvelles marges de manœuvre fiscales.

⁵¹ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

b) L'interdépendance des fiscalités nationales et locales

Les impôts locaux représentent une part non négligeable (12,7 %) des prélèvements obligatoires. Dès lors, l'augmentation de la pression fiscale au plan local affecte, toutes choses étant égales par ailleurs, la capacité contributive des ménages et des entreprises et, par suite, la situation économique du pays. Une augmentation de la fiscalité économique locale irait à l'encontre des objectifs de réduction des charges pesant sur les entreprises. De même, un alourdissement des impôts locaux pesant sur les ménages ne pourrait qu'altérer leur pouvoir d'achat. On ne peut non plus concevoir, à niveau constant de prélèvements obligatoires, d'octroyer de nouvelles marges de manœuvre fiscales aux collectivités territoriales en réduisant celles de l'État et de la sécurité sociale et en compromettant le redressement de leurs comptes.

C'est pourquoi toute modification de la fiscalité locale devrait être conçue comme neutre pour l'État et la sécurité sociale et se limiter à une optimisation de l'allocation des ressources actuelles des collectivités territoriales, sans augmentation de la pression fiscale d'ensemble. Cette approche limite sans doute les possibilités de « remise à plat » de la fiscalité locale. Elle semblera restrictive en termes d'autonomie financière. Toutefois, la liberté de gestion des collectivités territoriales ne saurait être envisagée indépendamment des contraintes qui pèsent sur les finances publiques de la France tant au regard de la nécessité intrinsèque de rétablir l'équilibre de ses comptes publics qu'au regard de ses engagements européens.

c) Le préalable de la révision des valeurs locatives

Toute réflexion sur la refonte de la fiscalité directe locale doit en outre tenir compte des perspectives de révision des valeurs locatives des locaux professionnels, d'une part, et des locaux d'habitation, d'autre part.

Après une expérimentation en 2011, le chantier de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels s'est poursuivi en 2013 par la collecte de l'ensemble des données nécessaires à la généralisation du processus auprès de tous les propriétaires. En 2014, des commissions départementales, constituées principalement d'élus locaux et de contribuables, seront mises en place. Elles auront un rôle décisionnel dans la détermination des paramètres généraux d'évaluation, notamment le découpage en secteurs et la fixation des grilles tarifaires par catégories de locaux et de secteurs. Les nouvelles valeurs locatives ainsi établies ne seront pas connues avant le premier semestre 2015 pour une application dans les rôles d'imposition établis au plus tôt au titre de l'année 2016.

Cette réforme, qui concernera plus de trois millions de locaux professionnels et près de deux millions de propriétaires se traduira par des transferts de charges plus ou moins importants entre contribuables. Si des dispositifs de lissage sur plusieurs années devraient permettre de rendre la réforme acceptable pour les « perdants », celle-ci entraînera une modification de la répartition de la richesse fiscale entre collectivités appréciée en fonction des bases. Cette perspective devrait être prise en compte avant toute réforme fiscale d'ampleur.

Une réallocation de ressources fiscales entre catégories de collectivités ne saurait reposer sur des simulations fiables en l'absence de prise en compte de la révision des valeurs locatives. Il conviendrait donc que le chantier de cette révision soit conduit à son terme avant toute nouvelle réforme de fiscalité locale. Il devrait en être également ainsi en ce qui concerne la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation pour laquelle une expérimentation a été lancée par la loi de finances rectificative pour 2013.

Globalement, la baisse en 2014 des dotations de l'État aux collectivités territoriales, imputée sur leur dotation globale de fonctionnement, a été plus que compensée par l'octroi de ressources complémentaires. Cependant, son impact a été différent selon les catégories de collectivités.

En ce qui concerne les ressources fiscales, le secteur communal devrait enregistrer une hausse spontanée du produit de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises sous l'effet de l'évolution des bases cadastrales. Cette dernière sera cependant plus faible que les années précédentes en raison de leur moindre revalorisation par la loi de finances pour 2014. Une hausse des taux n'est pas exclue.

Les départements, qui perçoivent la taxe foncière sur les propriétés bâties, bénéficieront aussi de l'évolution des bases fiscales. Un relèvement des taux par certains d'entre eux est également possible. Les évolutions de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises sont moins favorables.

Au total, même si la baisse des dotations de l'État pourrait en 2014 s'accompagner d'une hausse des impôts locaux, la progression des ressources des collectivités territoriales devrait être faible.

Cette évolution pourrait renforcer la demande des collectivités territoriales de disposer de nouvelles marges de manœuvre fiscales grâce un accroissement de leur pouvoir de taux. Toutefois, l'interdépendance de la fiscalité nationale et de la fiscalité locale devrait conduire à écarter cette

demande dans un contexte de rareté de la ressource et de prélèvements obligatoires élevés.

À terme, bien que la réallocation des ressources fiscales entre catégories de collectivités territoriales soit souhaitable afin d'harmoniser les conditions de leur équilibre structurel, l'achèvement de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et d'habitation constitue un préalable à cet égard.

II - Les marges de manœuvre en dépenses

La baisse des dotations de l'État aux collectivités locales, mise en œuvre en 2014 et programmée pour les années 2015 à 2017, pourrait avoir pour effet de ralentir la progression de leurs dépenses, sous réserve des mesures prises au plan national ou local en matière de recettes. Toutefois, l'impact de cette baisse d'une ampleur inédite sur les budgets des collectivités territoriales et de leurs groupements est difficile à prévoir. Il en va de même de sa répartition entre leurs sections de fonctionnement et d'investissement.

Il serait souhaitable que l'ajustement budgétaire s'opère, d'une part, par la recherche de pistes d'économies en matière de fonctionnement courant (A) et, d'autre part, par une priorisation plus rigoureuse des projets d'investissement des collectivités en fonction de l'évolution de leur capacité d'autofinancement (B).

A - La progression des dépenses de fonctionnement

En dépit de la centralisation mensuelle des données comptables des collectivités territoriales et de leurs groupements par la direction générale des finances publiques (DGFIP), les informations relatives à l'exécution infra-annuelle des budgets locaux manquent de fiabilité et ne permettent pas d'en mesurer les tendances, par exemple, à mi-année. Il est dès lors difficile d'estimer les conséquences sur l'évolution des dépenses de la baisse des dotations de l'État décidées en 2014. Il est *a fortiori* plus délicat encore de mesurer la portée de leur baisse accrue en 2015 et les années suivantes.

1 - L'évolution de la masse salariale

En 2013, la masse salariale des collectivités territoriales a progressé de 3,1 % après avoir augmenté de 3,5 % en 2012. Cette évolution tendancielle découle notamment de la hausse des effectifs (1,6 % en 2011 et 1,7 % en 2012)⁵², de celle des rémunérations indiciaires, sous l'effet des avancements d'échelon et de grade, et des régimes indemnitaires. Elle résulte également de décisions qui échappent aux collectivités locales, telles que l'augmentation des cotisations à la caisse nationale de retraite des collectivités territoriales (CNRACL) et la revalorisation du SMIC qui a un effet sur la rémunération des agents appartenant à la catégorie C. En outre, les associations d'élus locaux concernées soulignent le coût de la réforme des rythmes scolaires, supporté par « bloc communal ».

La perspective d'une contrainte financière renforcée entre 2015 et 2017 pourrait inciter toutes les catégories de collectivités à infléchir la progression de leurs dépenses de personnel en recherchant des marges de manœuvre tant au niveau des effectifs que des modalités de la gestion des ressources humaines.

La diminution des effectifs devraient être favorisée par la recherche accrue de gains de productivité et une plus grande mutualisation des services entre les communes et leurs groupements. Les opérations de mutualisation de services, qui tendent à se développer au sein des communautés de toute taille démographique, ouvrent des perspectives en matière d'optimisation de la dépense publique⁵³. Elles pourraient s'accroître grâce aux schémas de mutualisation de services qui deviendront obligatoires à la fin de l'année 2015.

Des règles de gestion souvent généreuses sont encore appliquées en matière d'avancements de grade et d'échelon ainsi que de durée du travail comme le confirment à nouveau les contrôles des chambres régionales des comptes menés en 2013. Une révision de ces règles pourrait contribuer à freiner la hausse tendancielle des dépenses de personnel, de même qu'une meilleure maîtrise des régimes indemnitaires, jusqu'à maintenant en progression constante.

⁵² Données INSEE - système d'information sur les agents des services publics et DGCL – département des études et des statistiques locales. Les données pour 2013 ne sont pas encore connues.

⁵³ Cf. le chapitre III sur l'intercommunalité.

Les économies qu'induirait une stabilisation des dépenses salariales des collectivités territoriales et de leurs groupements peuvent être estimées, au regard de leur progression tendancielle, à un peu plus de 1,5 Md€. Elles seraient donc équivalentes à la baisse des dotations de l'État mise en œuvre en 2014 et représenteraient près de la moitié de celle programmée en 2015 (3,7 Md€).

2 - Les autres dépenses de fonctionnement

La contrainte financière exercée par le biais de la baisse des dotations de l'État devrait être de nature à infléchir le rythme d'évolution du poste des « achats de biens et de services », qui représente près de 20 % des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. En 2013, tel a été le cas pour les départements dont les dépenses de cette nature se sont stabilisées en valeur alors qu'elles ont progressé de 3,2 % dans les communes et intercommunalités et de 6 % dans les régions.

Pour l'ensemble des collectivités, la stabilisation de cette dépense permettrait une économie de près de 300 M€ en volume et de près de 850 M€ en valeur. La fixation par les collectivités territoriales d'une cible de stabilisation des « achats de biens et de services » permettrait d'éviter qu'une éventuelle baisse des dépenses de personnel soit compensée par une externalisation accrue de certains services.

Le poste des « autres charges de gestion courante » (23,2 Md€ hors subventions versées et hors dépenses sociales des départements) se compose de dépenses de nature très diverse. Il comprend notamment des contingents et participations obligatoires (16,3 Md€) et des indemnités et frais de mission (1,8 Md€). Des marges d'économies sont susceptibles d'exister sur ces dernières.

Les dépenses réalisées au titre des contingents et participations obligatoires sont plus difficilement flexibles à court terme, notamment pour ce qui concerne celles se rapportant à l'aide sociale départementale ou aux services d'incendie et de secours. Néanmoins, les contributions aux organismes de regroupements des communes et intercommunalités (1,3 Md€) reflètent le foisonnement des structures syndicales (mixtes ou intercommunales⁵⁴) dont la rationalisation pourrait être source d'économies.

⁵⁴ Il s'agit des syndicats intercommunaux et non des groupements à fiscalité propre.

En ce qui concerne les régions, les contingents et participations comprennent notamment une partie des dépenses réalisées au titre des transports régionaux de voyageurs (2,3 Md€), sur lesquelles elles disposent de marges de manœuvre même si elles ne maîtrisent pas les coûts d'exploitation mis à leur charge par la SNCF⁵⁵.

Les dépenses d'intervention des collectivités territoriales se sont élevées à 45,2 Md€ en 2013, dont 29,2 Md€ au titre des dépenses d'aide à la personne et d'hébergement des départements et 16 Md€ au titre des subventions de fonctionnement versées.

La hausse des dépenses sociales des départements (3,2 % en 2013) résulte d'une dynamique qui leur échappe en grande partie. Toutefois, le ralentissement constaté en 2013 témoigne des efforts d'une partie des départements pour optimiser la gestion de ces dépenses. Ces efforts doivent être poursuivis.

Les subventions de fonctionnement versées (16 Md€ pour l'ensemble des collectivités) offrent aussi des possibilités d'économies qu'il convient de concilier avec l'utilité sociale du secteur associatif. Les collectivités territoriales ont d'ailleurs commencé à réduire l'évolution de ces dépenses qui ont progressé de moins de 1 % en 2013. Cet effort doit également être approfondi.

Enfin, la bonne tenue de l'offre de crédits devrait permettre de maintenir un rythme modéré d'évolution des charges financières en dépit de la poursuite de la hausse de l'endettement.

B - Les perspectives d'évolution de l'investissement local

L'investissement local est déterminé par divers facteurs structurels auxquels s'ajoutent à compter de 2014 l'effet du cycle électoral au sein du « bloc communal » et l'impact de la baisse des dotations de l'État sur l'autofinancement des collectivités territoriales.

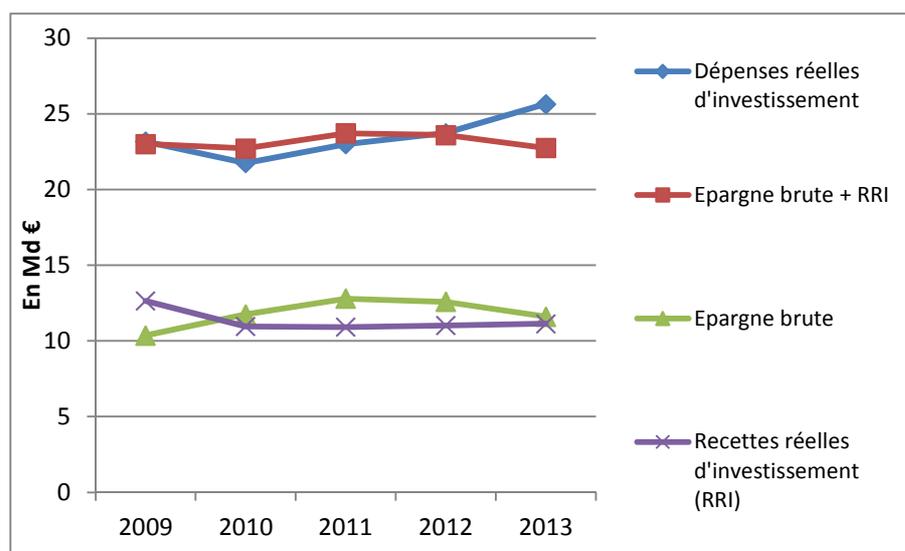
1 - Des investissements marqués par le cycle électoral communal

Au cours des cinq dernières années, l'investissement local a été porté de façon croissante par le secteur communal dont la part est passée

⁵⁵ Cf. chapitre IV.

de 56,4 % en 2009 à 63,5 % en 2013. Alors que l'investissement des départements a baissé tout au long de la période et que celui des régions a fluctué autour d'un niveau inférieur à celui de 2009, le redémarrage de l'investissement local, après la forte baisse constatée en 2010, a été porté par les communes et les intercommunalités. Depuis 2010, les dépenses d'investissement ont progressé globalement de 17,8 % dans les communes et de 22,2 % dans les intercommunalités. Dans le même temps, elles n'ont augmenté que de 5 % dans les régions et ont diminué de 7,9 % dans les départements.

Graphique n° 6 : évolution de la capacité de financement des investissements des communes

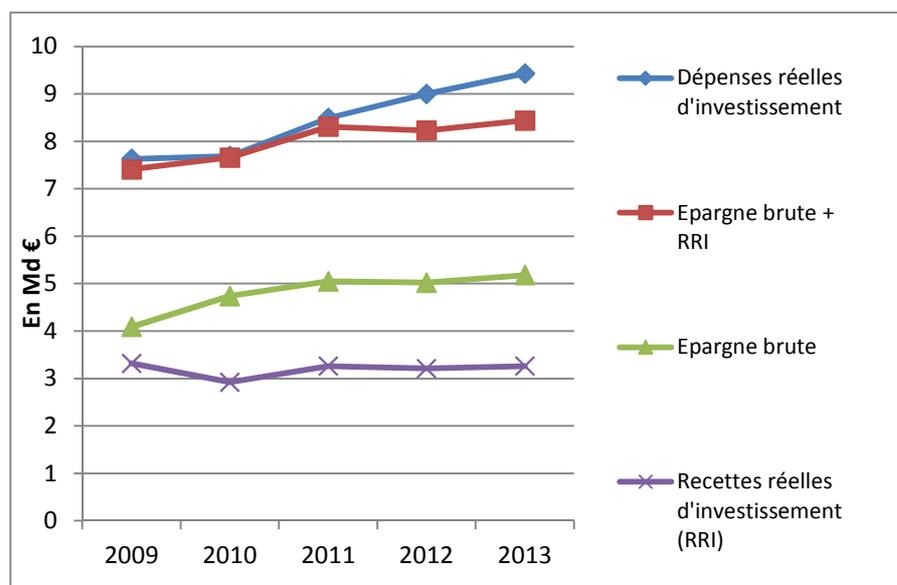


Source : Cour des comptes – données DGFIP

Jusqu'en 2012, l'investissement communal a progressé parallèlement à l'évolution des recettes d'investissement hors emprunt. En 2013, alors que les recettes d'investissement baissaient, l'augmentation de l'effort d'équipement a été financée par un recours accru à l'endettement. 2014, première année de mandat, devrait correspondre à une phase de préparation du programme d'investissement de la mandature et donc de ralentissement des dépenses.

Au-delà, l'évolution des dépenses d'investissement dépendra du comportement des acteurs locaux qui pourront choisir de poursuivre l'accroissement des dépenses en préservant l'épargne brute des collectivités par la recherche d'économies ou en ajustant les recettes au moyen d'une augmentation de la pression fiscale. Un accroissement de l'endettement, à l'instar de ce qui a été observé en 2013, n'est pas à exclure.

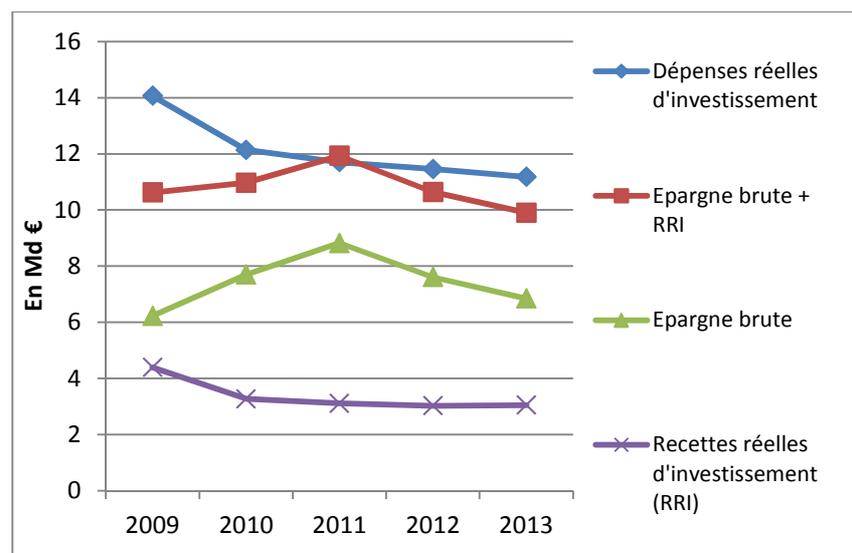
Graphique n° 7 : évolution de la capacité de financement des investissements des intercommunalités



Source : Cour des comptes – données DGFIP

La progression de l'investissement des intercommunalités a été financée dès 2011 par un recours accru à l'endettement. Les perspectives pour 2014 sont relativement similaires à celles des communes compte tenu du cycle électoral. Les interrogations sur le comportement des acteurs sont également voisines avec, cependant, une tendance plus accentuée au risque de bouclage par l'endettement.

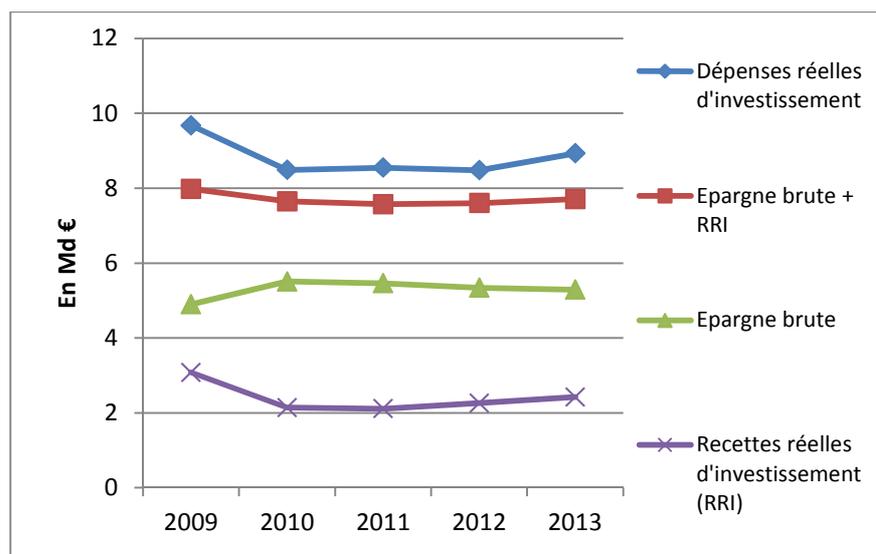
Graphique n° 8 : évolution de la capacité de financement des investissements des départements



Source : Cour des comptes – données DGFIP

La baisse des investissements des départements a été amorcée dès 2010, la reconstitution temporaire de leur épargne brute en 2011 n'ayant pas affecté cette tendance. En dépit des ressources nouvelles qui leur ont été accordées pour 2014, les départements ne devraient pas accroître sensiblement leurs efforts d'équipement directs ou par l'intermédiaire de subventions. Une enquête menée par l'Assemblée des départements de France auprès de 55 collectivités ne dégage pas une tendance claire, 26 départements prévoyant de diminuer leurs investissements et 29 autres ne se prononçant pas. La baisse de la CVAE, dont les départements perçoivent 48,5 % du produit national, accentuera la contrainte résultant de l'effet de ciseaux entre la croissance des dépenses notamment sociales et la faible évolution des ressources. Si l'hypothèse d'une augmentation de la taxe foncière sur les propriétés bâties n'est pas à exclure, il reste peu probable que les dépenses d'investissement échappent à l'ajustement budgétaire.

Graphique n° 9 : évolution de la capacité de financement des investissements des régions



Source : Cour des comptes – données DGFIP

Entre 2010 et 2012, les dépenses d'investissement des régions ont évolué parallèlement à leurs recettes d'investissement hors emprunts. En 2013, l'accroissement de ces dépenses, plus rapide que celui des recettes, a été financé par l'endettement. Compte tenu de l'absence de pouvoir de taux des régions, le financement d'une hausse des dépenses d'investissement ne pourrait résulter que de la recherche d'économies de gestion pour accroître l'autofinancement ou d'un bouclage des budgets par une augmentation de la dette.

Selon les données de l'Association des régions de France (ARF), les dépenses votées en section d'investissement dans les budgets des régions en 2014 seraient en hausse de 6 % par rapport à 2013. Cette évolution serait due à la forte augmentation des remboursements d'emprunts. Hors ces derniers, les investissements régionaux n'augmenteraient que de 1,1 % du fait des subventions versées (+ 3 %) alors que les dépenses d'équipement brut seraient en diminution (- 4,1 %). L'effort d'investissement résulterait des engagements au titre des travaux de lignes à grande vitesse (LGV) et de l'achat de rames de TER. Les dépenses d'investissement des services ferroviaires de voyageurs seraient en hausse de 28 %.

2 - L'incertitude sur l'effet directeur de l'épargne brute

Dans un contexte où les dépenses de fonctionnement évoluent tendanciellement plus vite que les recettes, la réduction de 1,5 Md€ en 2014 de la DGF des collectivités locales devrait se traduire, toute chose étant égales par ailleurs, par une dégradation accrue de leur épargne brute et une pression à la baisse sur leurs investissements. La baisse supportée par les communes (588 M€) et les intercommunalités (252 M€) représente 5 % de leur épargne brute de 2013. Pour la part supportée par les départements (476 M€) et les régions (184 M€), ces pourcentages sont respectivement de 6,8 % et 3,5 %.

Toutefois, la réduction des concours financiers de l'État pourrait ne pas conduire à une baisse de l'épargne brute des collectivités locales si des économies de gestion étaient réalisées à due concurrence. Celles-ci ne paraissent pas hors de portée puisque la baisse des dotations de l'État en 2014 (1,5 M€) représente 0,9 % des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, soit respectivement 0,8 % pour les communes, 1,2 % pour leurs groupements, 0,8 % pour les départements et 1 % pour les régions.

À défaut, la question posée est celle de l'effet directeur du niveau de l'épargne brute sur les choix d'investissement des collectivités, qui pourraient maintenir leurs programmes d'investissement en aggravant leur endettement ou les revoir à la baisse pour tenir compte du recul de leur autofinancement. Or, sauf pour les départements, les tendances des années précédentes mettent en évidence une relative autonomie des dépenses d'investissement par rapport à l'évolution de l'épargne brute des collectivités.

Cependant, la programmation d'une baisse des dotations de l'État de 3,7 Md€ par an de 2015 à 2017 est d'une tout autre ampleur que celle de 2014. Elle pourrait donc, compte tenu de son effet cumulatif, modifier le référentiel de décision des élus locaux.

La contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics repose sur une baisse sensible des dotations de l'État, dont il est attendu une baisse des dépenses des collectivités territoriales. Sous réserve des marges d'ajustement des recettes fiscales dont disposent le secteur communal et, dans une moindre mesure, les départements, la réduction des concours financiers de l'État pourrait se traduire par une inflexion des dépenses locales. En dépit d'une évolution tendanciellement élevée des dépenses de fonctionnement, des pistes existent aussi bien pour maîtriser la progression de la masse salariale que pour rationaliser les dépenses de gestion. Seule la réalisation d'économies permettra de préserver l'autofinancement des collectivités territoriales et d'éviter que

l'ajustement budgétaire ne se fasse principalement par un alourdissement de la fiscalité ou par un accroissement de l'endettement.

III - L'accès au financement bancaire et obligataire

Confirmant les tendances constatées dès 2012, le marché du crédit aux collectivités s'est normalisé en 2013, avec une réelle détente des conditions d'emprunt et un environnement bénéficiant à la fois de la concurrence entre établissements bancaires et d'une nouvelle progression du financement direct sur les marchés obligataires.

Si la recomposition de l'offre bancaire initiée à la suite du retrait de son principal acteur, la banque Dexia Crédit local de France, apparaît en voie d'achèvement, il importe désormais qu'une solution globale puisse être apportée au problème des emprunts structurés et de s'assurer de la cohérence des dispositifs publics à un moment où la baisse programmées des dotations de l'État conduira les collectivités à arbitrer entre les différents leviers à leur disposition.

A - Un marché du crédit à nouveau attractif

À la fin de 2013, l'endettement des collectivités locales s'élevait à 137,4 Md€⁶, en progression de 3,3 % malgré le léger repli des emprunts souscrits (16,3 Md€ au lieu de 17 Md€ en 2012).

1 - Une recomposition de l'offre bancaire en voie d'achèvement

La création le 27 mars 2013 de la Banque postale Collectivités Locales⁵⁷ a permis d'achever la recomposition de l'offre de financement à la suite du retrait de Dexia Crédit local. Son objectif, à terme, est d'assurer une production de l'ordre de 5 Md€ par an, chiffre à comparer à un encours de crédits⁵⁸ sur les collectivités locales (ensemble du groupe La Banque postale) de 2,2 Md€ à fin 2013.

⁵⁶ Données DGFIP concernant les seuls budgets principaux.

⁵⁷ Détenue à 65 % par la Banque postale et 35 % par la Caisse des dépôts et consignations.

⁵⁸ Source : Groupe La Banque Postale, Document de référence 2013.

Parallèlement, les collectivités ont pu bénéficier d'importants financements accordés sur fonds d'épargne⁵⁹ par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). En 2013, 3,984 Md€ ont ainsi été octroyés sur les différents secteurs d'intervention éligibles⁶⁰. Dans la continuité des offres déjà proposées, une nouvelle enveloppe de 20 Md€ a été mise en place sur la période 2013-2017 pour financer les besoins de très long terme. Initialement restreinte à dix grandes thématiques, l'enveloppe a été ouverte, en novembre 2013, au financement de tous les projets portés par le secteur public local nécessitant un prêt de 20 ans et plus, permettant ainsi une meilleure adéquation avec les demandes exprimées.

Enfin, les collectivités locales ont pu bénéficier, comme en 2012, d'un maintien des prêteurs historiques du secteur bancaire⁶¹ alors qu'elles ont eu recours de manière croissante au financement obligataire (encours supérieur à 10,1 Md€ à la fin 2013 en progression de 2 Md€⁶²) et aux financements octroyés par la Banque européenne d'investissement⁶³ (BEI) à des conditions financières jugées attractives.

2 - Une réelle détente des conditions de marché

Conséquence d'une concurrence accrue, l'amélioration des conditions de marché s'est poursuivie en 2013 et au début de l'année 2014. Ces évolutions ont été constatées à la fois sur les marchés du crédit bancaire et sur le marché obligataire. Cette nouvelle flexibilité des

⁵⁹ Par l'intermédiaire du Fonds d'épargne (alimenté par la centralisation de la majeure partie des dépôts sur livrets d'épargne réglementés) dont elle assure la gestion, la CDC exerce une activité de financement à long terme au profit des secteurs d'intérêt général identifiés par l'État : il en est ainsi depuis 2004 pour le secteur public local. Elle intervient également dans le cadre d'enveloppes exceptionnelles sur décision du Gouvernement.

⁶⁰ Les prêts au titre de la nouvelle enveloppe 2013-2017 de 20 Md€ en constituent la plus grande part, avec 1,724 Md€ de prêts aux collectivités. Les prêts dédiés au financement d'infrastructures durables ont, pour leur part, atteint 989,6 M€ et ceux au titre du fonds d'intervention pour la politique de la ville et la rénovation urbaine 803 M€.

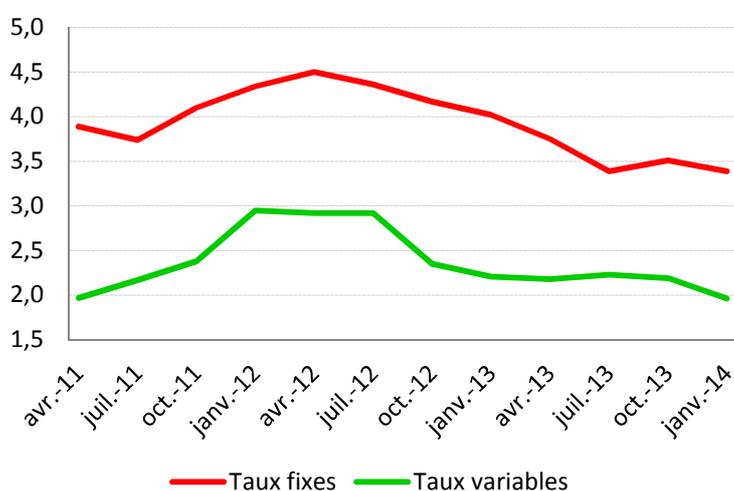
⁶¹ Leurs volumes de prêts peuvent être évalués entre 7 et 8 Md€.

⁶² Source Banque de France (données de marchés).

⁶³ La BEI finance des programmes d'investissement pluriannuels à composantes multiples au moyen d'un seul « prêt-cadre ». Celui-ci permet de financer toute une série de projets qui sont généralement réalisés par des organismes publics locaux ou nationaux et concernent le plus souvent les secteurs des infrastructures, des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, des transports et de la rénovation urbaine.

conditions d'emprunt a favorisé une réduction de la durée moyenne des prêts consentis⁶⁴ : 9,1 années début 2014 (durée initiale des nouveaux emprunts souscrits) - contre plus de 14 années début 2012 - et une inflexion progressive⁶⁵ au bénéfice des prêts à taux variable⁶⁶ : 31 % des crédits nouveaux étaient à taux fixe en janvier 2014 contre 69 % en avril 2013, ce qui conduit, à terme, à une volatilité des taux plus élevée.

Graphique n° 10 : taux des crédits nouveaux aux APUL (en %)



Source : Banque de France

⁶⁴ Source : Banque de France.

⁶⁵ Les conditions de taux sur le marché monétaire sont restées très favorables en 2013 et début 2014 avec un taux EURIBOR 3 mois (taux interbancaire offert entre banques pour la rémunération de dépôts dans la zone euro) inférieur à 0,30 %.

⁶⁶ La loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régularisation des activités bancaires a instauré un dispositif destiné à encadrer fortement les emprunts des collectivités. Un décret visant à énumérer de façon limitative les indices sur lesquels ces emprunts peuvent être indexés est en attente de publication.

B - Les emprunts structurés : la difficulté de trouver une solution globale

Si l'offre bancaire s'est largement normalisée, les emprunts structurés⁶⁷ contractés auprès de divers établissements, dont Dexia, depuis un peu plus d'une dizaine d'années, pourraient constituer un facteur d'aggravation de la situation de certaines collectivités locales. En effet, les charges financières associées aux prêts les plus risqués sont susceptibles de s'alourdir.

Dans son rapport annuel 2013, la Caisse française de financement local indiquait que son encours de crédits structurés s'élevait à 13,6 Md€ fin 2013 (pour un encours total de 42,8 Md€ de prêts au secteur public local) contre 15,4 Md€ fin 2012. Sur cet encours, les prêts qui peuvent être qualifiés de « sensibles » ou à risques représentaient 7,6 Md€ contre 8,5 Md€ fin 2012. Toutefois, le taux d'intérêt moyen payé en 2013 pour ces emprunts s'élevait à 4,9 %.

La Caisse française de financement local, anciennement dénommée Dexia Municipal Agency, aujourd'hui détenue à 100 % par la Société de financement local⁶⁸ (dont les actionnaires sont l'État français à hauteur de 75 %, la CDC à hauteur de 20 % et La Banque Postale à hauteur de 5 %), porte la plus grande part de l'encours des crédits structurés cédés par Dexia Crédit Local⁶⁹. Cependant, ce dernier possède toujours un portefeuille de prêts aux collectivités locales dont 1,7 Md€ qualifiables de « sensibles » ou à risque.

En dépit du dialogue engagé dans le but de réduire les risques encourus, l'encours de prêts dits « sensibles » est très certainement encore largement supérieur à 10 Md€ pour les seules collectivités locales, soit un niveau de risque élevé, qui ne peut être négligé et qui se concentre

⁶⁷ L'émergence progressive de ces contrats risqués a été explicitée dans le rapport public thématique sur la gestion de la dette publique locale de la Cour des comptes publié en juillet 2011. Voir également sur ce sujet l'annexe n° 10 du rapport sur les finances publiques locales publié par la Cour des comptes en octobre 2013.

⁶⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Dexia : un sinistre coûteux, des risques persistants*. La Documentation française, juillet 2013, 236 p., disponible sur www.ccomptes.fr, dans lequel elle analyse les éléments constitutifs du plan de résolution de la Banque Dexia.

⁶⁹ Établissement reconfiguré pour gérer un important portefeuille d'actifs, en extinction, avec pour son financement, la garantie des États belge et français à hauteur de 85 Md€.

désormais sur les emprunts pour lesquels il est difficile de trouver une solution satisfaisante pour les deux parties.

1 - Un dispositif juridique complexe à mettre en œuvre

Conformément aux engagements pris par l'État dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité afin de régler de manière pérenne le problème des emprunts structurés, un dispositif a été voté dans le cadre de la loi de finances pour 2014, prévoyant à la fois :

- la création d'un fonds de soutien pluriannuel⁷⁰ doté de 100 M€ par an pendant une durée maximale de 15 ans, qui a pour objet le versement aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux d'une aide pour le remboursement anticipé de ces emprunts ; calculée sur la base des indemnités de remboursement anticipé, elle ne peut excéder 45 % de leur montant ;
- des dispositions visant à la sécurisation juridique des contrats de prêts conclus antérieurement à la loi dont la validité de la stipulation d'intérêts serait contestée par le moyen tiré du défaut de mention du taux effectif global (TEG), l'aide du fonds de soutien susvisé étant subordonnée à la conclusion préalable, avec l'établissement concerné, d'une transaction au sens de l'article 2044 du code civil.

La censure de cette dernière disposition par le Conseil constitutionnel, au motif que cette validation revêtait une portée très large et « portait une atteinte injustifiée aux droits des personnes morales ayant souscrit un emprunt », a modifié l'équilibre de ce texte, les deux dispositions étant indissociablement liées. Dans ce contexte, un nouveau texte a été déposé par le Gouvernement en avril 2014 et adopté par le Parlement en juillet 2014. Le nouveau dispositif repose sur deux mesures de validation législative : celle de l'absence de TEG, de taux de période et de durée de période (article 1^{er}) et celle de l'erreur de TEG, de taux de période et de durée de période (article 2), s'agissant de contrats de prêts structurés (article 3) souscrits par des personnes morales de droit public.

⁷⁰ Les modalités de fonctionnement de ce fonds ont été précisées dans un décret du 29 avril 2014. Ce dispositif fait suite à un premier fonds de soutien créé par la loi de finances rectificative pour 2012 et doté initialement de 50 M€. Seule la commune d'Asnières (2 M€) et le département de la Seine-Saint-Denis (4,485 M€) ont bénéficié de ce dispositif, en dépit des avis défavorables rendus par la CRC d'Île-de-France.

2 - La tentation de la voie contentieuse

Cette voie a connu ces derniers mois un regain d'intérêt à la suite des décisions rendues par les tribunaux de grande instance de Nanterre le 8 février 2013, de Paris le 25 juin 2013 et, surtout, dans la période la plus récente, le 7 mars 2014, de nouveau par le TGI de Nanterre (commune de Saint-Maur-des-Fossés) qui précise que la banque avait « *l'obligation de communiquer à la commune le taux de période et la durée de celle-ci, données nécessaires au calcul du TEG et, par conséquent, à la validité de la stipulation d'intérêts* ».

Cette annulation pour absence formelle des données intermédiaires de calcul du TEG dans le contrat renforce le degré d'incertitude dans lequel se trouve les différents acteurs – banques prêteuses, collectivités emprunteuses, État régulateur, garant et actionnaire à travers la Société de financement local. Cette situation n'est guère satisfaisante et conduit à la multiplication des recours contentieux⁷¹. Le nouveau texte législatif vise à un règlement équilibré des litiges actuels et à venir, de manière à pérenniser l'équilibre actuel du marché.

C - Des perspectives favorables aux collectivités

En 2014, les collectivités locales bénéficient à nouveau de conditions d'accès au financement favorables, en raison d'une concurrence accrue qui pourrait être renforcée par l'arrivée de l'Agence France locale et de la poursuite du recours au marché obligataire. Il reste cependant à s'assurer d'un règlement possible du dossier des emprunts structurés et de la pertinence, sur la durée, du rôle assigné aux différents dispositifs publics ou semi-publics dans la recomposition de l'offre de financement.

1 - Une concurrence renforcée

L'amélioration constatée en 2013 devrait se poursuivre, permettant ainsi aux collectivités locales d'obtenir à nouveau une meilleure offre de crédits, sous réserve qu'une réponse globale puisse être apportée au problème des emprunts structurés.

⁷¹ Fin 2013, le nombre de clients ayant procédé à des assignations concernant des prêts octroyés par Dexia Crédit Local s'élevait à 205 contre 57 fin 2012.

Alors que la demande de crédits est traditionnellement moindre en début de mandat, les collectivités locales vont pouvoir bénéficier à la fois d'une offre excédant leurs besoins, d'un assouplissement des modalités de distribution de l'enveloppe de 20 Md€ mise en place en fin d'année 2013 par la Caisse des dépôts et consignations sur fonds d'épargne⁷² et du démarrage des interventions de l'Agence France locale au dernier trimestre 2014⁷³.

En effet, la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires ayant autorisé sa création, l'acte constitutif de l'Agence France locale a été effectué le 22 octobre 2013 et les statuts de la société opérationnelle et de la société territoriale adoptés. De même, le mécanisme de garantie a été précisé avec un dispositif qui repose à la fois sur ses fonds propres et sur la garantie solidaire octroyée par chaque membre⁷⁴.

Devant permettre à ses membres « *un accès à des conditions privilégiées de financements à moyen et long terme* »⁷⁵, la réussite du projet sera cependant liée à la constitution rapide des fonds propres et des réserves de liquidités dont les niveaux seront appréciés par l'Autorité de contrôle prudentiel et le marché.

2 - La pertinence, dans la durée, du rôle assigné aux différents dispositifs publics ou semi-publics

Nonobstant l'intérêt d'un renforcement de la concurrence toujours favorable aux collectivités, la création de cette Agence, dont l'intégralité du capital sera détenue par les collectivités locale adhérentes, intervient alors que depuis deux ans, d'autres dispositifs ont été mis en place aux mêmes fins par les pouvoirs publics. On dénombre ainsi :

- l'activité de financement à long terme, au profit des secteurs d'intérêt général identifiés par l'État, exercée par la CDC par l'intermédiaire du

⁷² La CDC peut désormais accompagner les projets sur toutes les thématiques sectorielles nécessitant des financements de 20 ans et plus. L'accès à cette enveloppe est également facilité pour les demandes réduites : possibilité pour la CDC de répondre à hauteur de 100 % (au lieu de 50 %) pour les besoins inférieurs à 1 M€ et à 75 % pour les besoins compris entre 1 M€ et 2 M€.

⁷³ Un encours de crédits à hauteur de 750 M€ est anticipé pour la fin 2014.

⁷⁴ Plafonné, à tout moment, au montant total de son encours de crédit auprès de la société financière.

⁷⁵ Objet de l'acte constitutif du 22 octobre 2013.

fonds d'épargne (alimenté par la centralisation de la majeure partie des dépôts sur livrets d'épargne réglementés) ;

- l'ensemble constitué par La Banque postale collectivités locales, la Caisse française de financement local et par la Société de financement local dont l'État est l'actionnaire de référence : le rapport annuel pour 2013 de cette dernière rappelle qu'en tant que société mère de la Caisse française de financement local, elle a signé le 31 janvier 2013 une déclaration de soutien assurant qu'elle-même et l'État « *feront en sorte que la Caisse française de financement local soit, à tout moment, en mesure de poursuivre ses activités en continuité d'exploitation et d'honorer ses engagements financiers dans le respect des obligations imposées par la réglementation bancaire en vigueur* ».

La pluralité de ces dispositifs soulève la question de l'optimisation de l'allocation des ressources publiques aux investissements des collectivités territoriales. Une réflexion pourrait être engagée sur la pertinence, dans la durée, du rôle assigné aux différents dispositifs publics ou semi-publics qui ont contribué à l'amélioration constatée.

La recomposition de l'offre bancaire, la détente des conditions de marché et un recours accru au marché obligataire ont conduit à faciliter l'accès des collectivités locales à l'emprunt à un faible coût et, à ce titre, pourraient ainsi venir desserrer la contrainte budgétaire introduite par la baisse des dotations de l'État.

IV - Pour une autre gouvernance des finances locales

La baisse des dotations de l'État vise à inciter les collectivités territoriales à réduire les dépenses publiques locales ou, à tout le moins, à en infléchir fortement leur rythme d'évolution. Le risque existe que la réduction des concours financiers de l'État induise une augmentation des impôts locaux ou un recours accru à l'endettement contraires aux objectifs de maîtrise des dépenses publiques, de diminution de la pression fiscale et de réduction des déficits publics. La trajectoire de redressement des comptes publics en serait affectée. Une telle perspective met en évidence les insuffisances du dispositif de gouvernance des finances locales (A). Au-delà de la baisse des dotations, un cadre permettant de définir des objectifs d'évolution des recettes, des dépenses et du solde budgétaire des collectivités territoriales reste à construire (B).

A - Un dispositif actuellement insuffisant

Dans son rapport d'octobre 2013, la Cour soulignait le caractère insuffisant du dispositif de gouvernance des finances publiques locales⁷⁶. Le processus de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, tel que mis en œuvre à l'occasion de la baisse des concours financiers de l'État prévue pour la période 2015-2017, n'est pas de nature à modifier ce constat. La diminution des dotations de l'État ne saurait constituer, à elle seule, un mode de gouvernance globale des finances locales.

La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que les lois de programmation peuvent comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde, et au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques. Ces dispositions sont ainsi susceptibles de s'appliquer aux collectivités territoriales en leur qualité d'administrations publiques locales. Elles ne créent cependant pas un véritable encadrement.

Les lois de programmation des finances publiques définissent des objectifs de solde sur la base d'une trajectoire des recettes et des dépenses explicitée en annexe. Si pour l'État et la sécurité sociale, des lois annuelles de finances ou de financement déclinent ces objectifs et contiennent des dispositions de nature prescriptive, il n'existe rien de comparable pour les administrations publiques locales.

Dès lors, pour ces dernières, les objectifs mentionnés dans les lois de programmation des finances publiques relèvent uniquement d'un exercice de prévision. Néanmoins, ces lois de programmation fixent un cadre à l'évolution des concours financiers de l'État qui, à défaut d'être un dispositif complet de gouvernance, constitue un dispositif de régulation des finances locales.

La loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 prévoyait une baisse des dotations de l'État de 1,5 Md€ en 2014 et en 2015. Le programme de stabilité de la France pour 2014-2017 indique que ces concours financiers de l'État sont appelés à diminuer de 11 Md€ sur la période 2015-2017. Si une prochaine loi de

⁷⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*, p. 51 à 53. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

programmation des finances publiques doit actualiser sur ce point celle du 31 décembre 2012, la gouvernance des finances locales n'en sera pas améliorée, les effets de la baisse des dotations de l'État sur l'évolution des dépenses, des recettes, du solde et de l'endettement des collectivités territoriales demeurant incertains.

La loi organique du 17 décembre 2012 précitée ouvre la possibilité de poser dans la loi des règles plus contraignantes en matière d'évolution attendue des recettes et des dépenses du secteur public local. Dans la mesure où, conformément aux dispositions de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement « *dans les conditions prévues par la loi* », la fixation de telles règles n'est pas incompatible avec le principe de leur libre administration.

Cette perspective pose la question de l'adoption d'une loi de financement des collectivités territoriales. Toutefois, il est peu concevable que des mesures d'encadrement des finances publiques locales puissent être adoptées sans concertation avec les collectivités territoriales.

B - L'amélioration de la gouvernance des finances locales

La fixation dans la loi de programmation des finances publiques de règles d'évolution des dépenses et des recettes des collectivités locales, conformément aux dispositions de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, suppose, pour être efficace, d'être en mesure d'en assurer une déclinaison annuelle.

Une loi de financement des collectivités territoriales, votée chaque année par le Parlement, pourrait contenir des objectifs d'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette des collectivités et de leurs groupements. Afin de renforcer la pertinence des objectifs retenus, il serait souhaitable que ce document retrace l'ensemble des flux financiers entre l'État et les collectivités locales et repose sur des estimations documentées de l'évolution de la fiscalité locale. Il devrait également comporter des dispositions prescriptives, notamment en matière de péréquation, de règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales et de contrôle.

Le vote annuel de ce texte permettrait également *ex post* d'analyser plus efficacement l'évolution des finances publiques locales et de leurs déterminants. Le caractère indicatif des objectifs mentionnés dans la loi ne s'opposerait pas à ce qu'ils servent de base d'échange entre l'État et les collectivités locales pour les exercices de programmation ultérieurs

dans la perspective du respect de la trajectoire de redressement des comptes publics.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les perspectives d'évolution des finances locales dépendent de différents paramètres au nombre desquels figure la baisse des dotations de l'État. En 2014, la diminution de la dotation globale de fonctionnement a été compensée de telle sorte que le total des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales a, en réalité, légèrement progressé. De 2015 à 2017, les dotations de l'État devraient diminuer de 11 Md€ au rythme de 3,7 Md€ par an. L'impact de ces réductions dépendra, d'une part, de leurs modalités de répartition entre les différentes catégories de collectivités et, d'autre part, de l'octroi éventuel aux collectivités territoriales de transferts de fiscalité pour en compenser tout ou partie des effets.

À cet égard, la Cour des comptes recommande, dans la suite de son rapport public thématique d'octobre 2013, que la baisse des dotations ne s'accompagne pas de l'attribution de ressources fiscales nouvelles aux collectivités territoriales au détriment de l'État ou de la sécurité sociale. Elle recommande également que cette baisse soit mise en œuvre en prenant en compte l'existence de marges de manœuvre budgétaires plus élevées au sein du « bloc communal » et en retenant des clefs de répartition péréquées entre collectivités d'une même catégorie.

Les perspectives d'évolution des dépenses locales dépendent également du comportement des collectivités territoriales qui pourraient procéder à un ajustement de leurs recettes de fonctionnement par un accroissement de la pression fiscale plutôt que d'infléchir leurs dépenses de fonctionnement en recherchant des pistes d'économies. À l'exception des régions qui ne disposent que d'un pouvoir de taux très réduit, ce choix demeure ouvert pour les autres catégories de collectivités.

Les éventuelles modifications du comportement des collectivités territoriales sont également susceptibles d'influer sur les perspectives d'évolution de l'investissement local. Les débuts de mandats municipaux se traduisent en règle générale par une relative pause des investissements nouveaux. Tel devrait être le cas en 2014. Les baisses des dotations devant intervenir entre 2015 et 2017 pourraient également inciter les exécutifs à une certaine prudence. La réduction de l'épargne brute induite par celle des concours financiers de l'État pourrait également entraîner un ajustement à la baisse des investissements. Toutefois, le choix éventuel d'un alourdissement de la fiscalité locale ou d'un recours accru à l'endettement, facilité par l'amélioration de l'offre et des

conditions de crédits aux collectivités territoriales, pourrait contrebalancer l'impact de la réduction des dotations.

Cette dernière, qui est susceptible d'entraîner des tensions budgétaires, voire des déséquilibres, pour un certain nombre de collectivités, constitue par ailleurs une incitation au renforcement de la gouvernance des finances publiques locales. Celle-ci devrait passer par l'adoption d'une loi de financement retraçant l'ensemble des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, fixant à titre prévisionnel des objectifs d'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette des différentes catégories de collectivités territoriales et comportant des dispositions prescriptives, notamment en matière de péréquation, de règles budgétaires et comptables et de contrôle.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. adopter des modalités de répartition, entre catégories de collectivités (régions, départements, bloc communal), de la baisse des dotations de l'Etat qui prennent mieux en compte l'existence de marges de manœuvre plus importantes au sein du bloc communal ;*
- 2. répartir la baisse des dotations de l'Etat, au sein d'une même catégorie, dans une logique de péréquation, en tenant compte de l'ensemble des ressources et des charges des collectivités ;*
- 3. Adopter une loi de financement des collectivités territoriales retraçant l'ensemble de leurs relations financières avec l'État, fixant à titre prévisionnel des objectifs d'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette des différentes catégories de collectivités et comportant des dispositions prescriptives, notamment en matière de péréquation, de règles budgétaires et comptables et de contrôle*

Chapitre III

La rationalisation administrative et financière du « bloc communal »

Depuis le début des années 1990, le législateur est intervenu à de multiples reprises pour inciter les communes à se regrouper en créant des catégories de plus en plus intégrées d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Des moyens financiers importants ont été consacrés à la couverture du territoire par ce nouvel échelon d'administration décentralisée. Cependant, ce développement de l'intercommunalité s'est traduit par une superposition et un enchevêtrement des structures, un accroissement excessif des effectifs de la fonction publique territoriale et une progression des dépenses du secteur communal devenue incompatible avec l'exigence de redressement des comptes publics.

Si l'intercommunalité s'est étendue, l'objectif de rationalisation de l'organisation du secteur communal n'a pas encore été atteint (I). Les ensembles formés par les communes et les groupements à fiscalité propre demeurent trop peu intégrés en ce qui concerne tant leurs structures administratives que l'exercice de leurs compétences (II). Ce faible degré d'intégration s'accompagne néanmoins d'une forte interdépendance financière et fiscale (III). Dans l'immédiat, le « bloc communal » doit s'efforcer, pour faire face à la réduction des dotations de l'État, de mieux maîtriser ses dépenses de fonctionnement, particulièrement celles de personnel (IV).

I - L'extension de l'intercommunalité sans rationalisation suffisante des structures

Le très grand nombre de communes est l'une des principales caractéristiques de l'organisation territoriale de la France. On en compte aujourd'hui 36 552 en métropole⁷⁷ dont 54 % ont moins de 500 habitants, 74 % moins de 1 000 habitants et 95 % moins de 5 000 habitants. Par comparaison, le nombre d'entités locales est beaucoup moins élevé dans la plupart des autres pays de l'Union européenne : l'Allemagne compte 11 250 communes, l'Espagne et l'Italie environ 8 000, la Belgique 589 ; le Royaume-Uni compte 9 946 *civil parishes*, qui regroupent 35 % de la population, et environ 900 *towns*.

La carte des communes est demeurée quasiment inchangée depuis leur création à la Révolution française à partir des communautés et paroisses de l'Ancien Régime. Les décisions de fusion ont été rares. Collectivités territoriales au sens de l'article 72-2 de la Constitution, disposant d'une clause générale de compétence, les communes bénéficient toujours d'un fort attachement de la population. Elles restent considérées comme les premières incarnations de la démocratie de proximité et les garantes du respect de la diversité des territoires.

Cependant, l'efficacité de l'intervention des communes est limitée par l'étroitesse de leurs frontières administratives dès lors que les enjeux prioritaires de l'action publique se déplacent sur les terrains de l'emploi, de l'économie, de la formation ou de l'environnement, qui exigent une coordination à une échelle spatiale plus vaste. De tradition ancienne, les syndicats intercommunaux, créés le plus souvent pour mutualiser l'emploi d'équipements publics, ne pouvaient répondre à ces nouveaux besoins. Après de premières tentatives infructueuses à partir des années 1950, de nouvelles formes d'intercommunalité se sont imposées.

Depuis une quinzaine d'années, le développement de l'intercommunalité a permis d'aboutir à une couverture quasi intégrale du territoire national par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (A) mais le processus de rationalisation des structures reste largement inachevé (B).

⁷⁷ 36 881 communes en janvier 2014, dont 36 552 en métropole et 129 outre-mer, source : INSEE.

A - L'extension de la carte des établissements publics de coopération intercommunale

Le développement de l'intercommunalité, qui a été porté par des considérations financières et fiscales (1), a abouti à une couverture quasi-intégrale du territoire par des groupements à fiscalité propre (2), notamment grâce à l'évolution de la dotation d'intercommunalité (3).

1 - Un développement de l'intercommunalité fortement porté par des considérations financières et fiscales

Le rapport de la Cour des comptes sur « *L'intercommunalité en France* » rappelait en 2005 les premières étapes qui ont jalonné le développement des structures intercommunales, marqué par la création des syndicats mixtes⁷⁸ (décret du 20 mai 1955), des syndicats intercommunaux à vocation multiple (ordonnance du 5 janvier 1959), des districts urbains (ordonnance du 5 janvier 1959), des syndicats de communes « à la carte » (loi du 5 janvier 1988), des communautés urbaines (loi du 31 décembre 1966) et des syndicats d'agglomération nouvelle (loi du 13 juillet 1983).

La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a créé deux nouvelles catégories d'EPCI, disposant de compétences élargies et de ressources fiscales propres : les communautés de communes et les communautés de villes. La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a supprimé les districts et les communautés de villes qui n'avaient pas eu de succès. Elle a confirmé les communautés de communes et élargi leurs compétences. Elle a créé les communautés d'agglomération pour les groupements de plus de 50 000 habitants et recentré les communautés urbaines sur les ensembles de population de plus de 500 000 habitants. Ces trois catégories d'EPCI ont été dotées d'une fiscalité propre : les communautés urbaines et les communautés d'agglomération bénéficient de plein droit de la fiscalité professionnelle unique⁷⁹ ; les communautés de communes peuvent continuer de choisir entre la fiscalité additionnelle, la fiscalité professionnelle de zone (d'activité économique) et la fiscalité professionnelle unique (TPU).

⁷⁸ Associations de communes à un département ou à des établissements publics.

⁷⁹ À l'époque, taxe professionnelle.

La réforme de 1999 a accéléré le développement de l'intercommunalité grâce au puissant mécanisme d'incitation financière qui l'accompagnait sous la forme d'une bonification de la dotation globale de fonctionnement (DGF) attribuée aux EPCI. Fixée en 2000 à 38,11 € en moyenne par habitant pour les communautés d'agglomération, la DGF bonifiée a été portée à 76 € par habitant pour les communautés urbaines et à 26,68 € par habitant pour les nouvelles communautés de communes optant pour la TPU.

Par la suite, différentes dispositions relatives aux EPCI à fiscalité propre ont été inscrites dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales en vue d'assouplir leur fonctionnement. Plus récemment, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a donné de nouveaux pouvoirs aux préfets afin de simplifier la carte des structures intercommunales (*cf. infra*). Elle a aussi créé une nouvelle catégorie d'EPCI, les métropoles, avant que la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) fasse de ces dernières l'une des priorités de la réorganisation territoriale.

Le développement dans les années 2000 des nouvelles formes d'intercommunalité a surtout eu pour objectif de dépasser le cadre communal devenu trop étroit, notamment dans les aires urbaines. Il a aussi visé la mise en œuvre de projets de territoires dans les agglomérations et dans les « pays » dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999. Enfin, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000, amendée par la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, a visé la mise en place de nouveaux outils de planification spatiale tels que les schémas de cohérence territoriale (SCOT). Ces réformes ont eu pour effet de favoriser la création de structures intercommunales autres que les EPCI à fiscalité propre, notamment des syndicats mixtes, afin de porter les projets de territoires.

La création des EPCI à fiscalité propre a surtout visé à permettre aux communes de mieux répondre aux besoins de leurs habitants en coordonnant leurs interventions à une échelle territoriale plus adaptée aux politiques publiques dont elles ont la responsabilité. Pour exercer les compétences transférées, les nouvelles structures intercommunales ont bénéficié de moyens importants grâce à la bonification des dotations de l'État et l'affectation des produits de la taxe professionnelle. Ces moyens leur ont été affectés sans objectif particulier d'organisation visant à dégager des économies d'échelle au niveau des ensembles constitués par les communes et leurs groupements.

2 - La couverture quasi intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre

Selon les données de la DGCL, au 1^{er} janvier 2014, la France comptait 2 145 EPCI à fiscalité propre, qui regroupaient la quasi-totalité des communes et de la population. De janvier 2011 à janvier 2014, le nombre de communes « isolées » (hors Paris et Mayotte) est passé de 1 889 à seulement 49 communes. Parmi ces dernières, figuraient 41 communes de la petite couronne parisienne et quatre îles composées d'une seule commune⁸⁰. Ces communes bénéficiaient d'une dérogation législative n'exigeant pas leur rattachement à un EPCI à fiscalité propre. Toutefois, dans le cadre de la création de la métropole du Grand Paris à compter du 1^{er} janvier 2016, les 41 communes de la petite couronne parisienne seront regroupées avec les 19 EPCI à fiscalité propre existants.

Le développement de l'intercommunalité, mesuré en nombre de groupements à fiscalité propre, s'est produit principalement dans les années 2000 à 2005 sous l'impulsion de la loi du 12 juillet 1999. Il en est de même en termes de population ou de nombre de communes couvertes (88,5 % en 2005 au lieu de 58,1 % en 2000). Les cinq années suivantes ont permis de prolonger ce mouvement. En 2011, les EPCI à fiscalité propre regroupaient 94,9 % de la population et 95 % des communes.

Relativement modeste, la taille moyenne des groupements intercommunaux créés au cours de ces onze années a peu varié : 13,3 communes par groupements en 2011 contre 11,6 en 2000 ; 22 200 habitants en 2011 contre 20 100 en 2000.

Au cours de la période 2011-2014, la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre a connu un double mouvement, d'une part, d'extension à l'ensemble du territoire et, d'autre part, un début de rationalisation au moyen de fusions (290 de janvier 2011 à janvier 2014), de créations *ex nihilo* (54), de dissolutions (74) et de transformations (22). Globalement, le nombre de communautés de communes a baissé et celui des communautés d'agglomération a augmenté. Le nombre total des EPCI à fiscalité propre a reculé de 17,8 % en trois ans.

⁸⁰ Île de Bréhat, Île de Sein, Île d'Ouessant, Île d'Yeu.

Tableau n° 12 : évolution du nombre de groupements à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2014

EPCI à fiscalité propre	1999	2000	2005	2011	2012	2013	2014
Métropole	-	-	-	-	1	1	1
Communautés urbaines		12	14	16	15	15	15
Communautés d'agglomération		50	162	181	202	213	222
Communautés de communes		1 533	2 343	2 409	2 358	2 223	1 903
Syndicats d'agglomération nouvelle		9	6	5	5	4	4
Districts		241	-	-	-	-	-
Total des EPCI à fiscalité propre		1 845	2 525	2 611	2 581	2 456	2 145
Nombre total de communes		21 339	32 311	34 774	35 305	36 049	36 614
Population totale regroupée (millions d'habitants)		37,1	52,3	57,9	59,3	60,9	62,6

Source : DGCL

Un mouvement limité de rationalisation est intervenu, les EPCI ayant une taille un peu plus importante. Leur population totale était en moyenne de 29 200 habitants en janvier 2014 contre 22 200 en janvier 2011 tandis que le nombre moyen de communes regroupées passait de 13,3 à 17,1. Les communautés d'agglomération rassemblent en moyenne 22 communes et 122 000 habitants, et les communautés de communes 16 communes et 14 000 habitants. Cependant, ces dernières restent majoritairement de petite taille même s'il règne parmi elles une grande diversité de situations. D'un côté, 44 communautés de communes couvrent une population totale de plus de 50 000 habitants ; de l'autre,

celle-ci est inférieure au seuil de 5 000 habitants⁸¹ pour 300 communautés, créées antérieurement⁸².

Alors que sous l'effet de la loi du 12 juillet 1999, la carte de l'intercommunalité s'est étendue sur neuf dixièmes du territoire national entre 2000 et 2005, près de dix ans ont encore été nécessaires pour parachever ce mouvement. Toutefois, une grande partie des groupements paraissent de taille trop modeste au regard des enjeux de développement des territoires et des contraintes de gestion des organisations.

3 - L'évolution de la dotation d'intercommunalité

Depuis la réforme de 1999, cinq catégories d'EPCI perçoivent la dotation d'intercommunalité⁸³ : les communautés de communes à fiscalité additionnelle, les communautés de communes à taxe professionnelle unique (TPU), les communautés d'agglomération (créées avant le 1^{er} janvier 2005), les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle. Désormais, sont également concernées, au sein de la catégorie des communautés urbaines, les métropoles définies par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ainsi que la métropole d'Aix-Marseille-Provence et la métropole de Lyon, instituées par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. La création de cette nouvelle dotation, qui ne s'est pas traduite par une réduction de la dotation générale de fonctionnement (DGF) des communes, a engendré une dépense supplémentaire au budget de l'État.

Le montant total de la dotation d'intercommunalité est fixé chaque année par le comité des finances locales qui le répartit entre les cinq catégories de groupements. Elle se compose d'une dotation de base et d'une dotation de péréquation, calculées en fonction de la population totale des communes regroupées et pondérées, le cas échéant, par le coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI (*cf. infra*). Le calcul de la dotation de péréquation intègre en outre le potentiel fiscal de l'EPCI. Les sommes affectées à chacune des catégories sont réparties entre les établissements à raison de 30 % pour la dotation de base et de 70 % pour la dotation de péréquation.

⁸¹ Seuil fixé par la loi du 16 décembre 2010 pour la constitution d'EPCI à fiscalité propre.

⁸² Dont environ 120 sont situées dans les régions Midi-Pyrénées, Auvergne et Languedoc-Roussillon, souvent en zone de montagne.

⁸³ Article L. 5211-30 du CGCT.

Le montant de la dotation prévue pour chaque catégorie d'EPCI tient compte de l'importance des compétences exercées. Depuis 2011, la dotation moyenne par habitant est égale à 45,40 € pour les communautés d'agglomération, 24,48 € pour les communautés de communes dotées de la TPU⁸⁴ et 20,05 € pour les autres communautés de communes. Pour la catégorie des communautés urbaines et des métropoles, le montant de la dotation d'intercommunalité est en moyenne de 60 € par habitant, augmenté le cas échéant d'une garantie.

Tableau n° 13 : évolution du montant global (M€) de la dotation d'intercommunalité

Catégories d'EPCI	2000	2004	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Communautés d'agglomération	230,9	820,0	970,50	1 048,86	1 089,42	1 124,81	1 192,09	1 155,96
Communautés de communes (à fiscalité additionnelle)	443	340	275,44	270,79	264,83	259,59	246,63	198,03
FPU bonifiée et FPU simple	-	-	545,33	581,80	592,74	596,74	616,51	595,03
SAN	32,5	250,0	16,74	16,74	16,74	16,74	12,0	9,27
CU/Métropoles	361,5	526,0	620,68	623,45	626,56	629,17	634,72	581,95
TOTAL	1 067,9	1 936	2 428,69	2 541,28	2 590,28	2 627,04	2 701,95	2 540,24

Sources : DGFIP, DGCL

La dépense de l'État au titre de la dotation d'intercommunalité versée aux EPCI à fiscalité propre a augmenté de 138 % au cours de la période 2000-2013. Cette augmentation s'est produite en majeure partie dans les cinq premières années d'application de la réforme de 1999, particulièrement pour les communautés d'agglomération. Ainsi, il en aura coûté à l'État une dépense annuelle supplémentaire d'environ 1 Md€ pour passer de 58,2 % en 2000 à 88,5 % en 2005 des communes couvertes par des EPCI à fiscalité propre, puis encore plus de 500 M€ supplémentaires annuellement pour parvenir en fin de période à la couverture quasi complète du territoire national (*cf. infra*).

⁸⁴ Voir 34,06 € pour celles qui sont visées par l'article L. 5214-23-1 du code.

B - L'inachèvement du processus de rationalisation des structures

Alors que la carte des EPCI à fiscalité propre s'étend désormais à la totalité du pays, l'organisation territoriale des communes et de leurs groupements n'est pas satisfaisante. En dépit de l'objectif de rationalisation fixé par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, les périmètres d'intercommunalité sont encore souvent éloignés des territoires « pertinents » (1) tandis que prévaut encore un fort enchevêtrement des structures intercommunales (2).

1 - Des périmètres d'intercommunalité encore souvent éloignés des territoires « pertinents »

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a inscrit dans le code général des collectivités territoriales⁸⁵ l'obligation, dans chaque département, d'évaluer la cohérence des périmètres et des compétences des groupements existants, et d'établir un « *schéma départemental de coopération intercommunale* » prévoyant une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales. Ce schéma devait prévoir également les modalités de rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes existants. Il pouvait proposer la création, la transformation ou la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que la modification de leurs périmètres.

La loi visait la constitution d'EPCI à fiscalité propre au-dessus d'un seuil de 5 000 habitants⁸⁶, l'amélioration de la cohérence spatiale des EPCI à fiscalité propre⁸⁷, le renforcement de la solidarité financière à l'échelle intercommunale et la rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable.

⁸⁵ Article L. 5210-1-1 du CGCT.

⁸⁶ Non applicable aux zones de montagne.

⁸⁷ Au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'INSEE, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale.

a) La multiplicité des critères de définition des territoires intercommunaux

La rationalisation de la carte des EPCI s'impose, leur nombre restant excessif, leur taille apparaissant souvent trop réduite et leur périmètre étant partiellement dicté par des considérations autres que les réalités économiques et sociales. Pour autant, l'exercice n'a rien de commode car il n'existe pas de méthode objective et uniforme pour définir les territoires « pertinents » à partir desquels devraient s'organiser les regroupements intercommunaux.

Différents types de zonage peuvent être employés pour définir ou ajuster les territoires des regroupements de communes, tels que les aires urbaines, bassins de vie, zones d'emploi ou bassins d'éducation et de formation. Toutefois, plusieurs zonages peuvent être jugés pertinents selon les compétences transférées des communes aux EPCI.

Plusieurs types de territoires « pertinents »

Une « aire urbaine », au sens de l'INSEE, est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaillent dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Le « bassin de vie » est le plus petit territoire dans lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants, classés en six grands domaines : services aux particuliers ; commerce ; enseignement ; santé ; sports, loisirs et culture ; transports. Depuis 2012, la définition du bassin de vie ne comporte plus de référence à l'emploi. Le découpage par l'INSEE « en bassins de vie » a été réalisé pour faciliter la compréhension de la structuration du territoire de la France métropolitaine.

Une « zone d'emploi » est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et les entreprises peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre pour occuper les emplois offerts. Le découpage en zones d'emploi constitue une partition du territoire adaptée aux études locales sur le marché du travail. Il se fonde sur les flux de déplacement domicile-travail des actifs observés lors du recensement de 2006.

Le « bassin de formation », utilisé comme territoire de base dans l'éducation nationale, est le niveau local pertinent pour traiter des questions liées à l'insertion et à l'orientation, au fonctionnement des établissements, à la définition d'une offre de formation adaptée aux besoins et en cohérence avec le niveau régional. Il constitue une échelle propice à la détermination de parcours de formation.

b) Une carte de l'intercommunalité encore largement perfectible

Lors de leurs contrôles en 2013, les juridictions financières ont constaté des évolutions locales conformes aux objectifs de la loi du 16 décembre 2010, à l'instar de la communauté urbaine **d'Alençon** (CUA), l'une des plus petites communautés urbaines de France⁸⁸ avec une population de 52 500 habitants au 1^{er} janvier 2012. Elle a accueilli, à compter du 1^{er} janvier 2013, les communes de la communauté de communes de la Vallée du Sarthon (CCVDS) et celles de la communauté de communes de l'Est alençonnais (CCEA)⁸⁹. Quatre communes de la communauté de communes du Bocage carrougien ont également rejoint la CUA.

Toutefois, différents exemples témoignent de la persistance de situations insatisfaisantes. Dans certains cas, le schéma départemental de coopération intercommunale n'a pas permis à l'intercommunalité d'atteindre une taille critique adaptée à la réalité socio-économique du territoire.

Le territoire de la communauté urbaine de **Cherbourg** (cinq communes, 83 000 habitants), créée en 1970, ne couvre qu'une faible portion de l'aire urbaine. Pour dépasser l'étroitesse de ce territoire et mutualiser les compétences d'intérêt commun, plusieurs syndicats mixtes couvrant un périmètre plus large que celui des structures intercommunales existantes ont été créés. Le schéma départemental de coopération intercommunale arrêté en décembre 2011 par le préfet de la Manche n'a pas apporté de solution à l'isolement de la communauté urbaine, mais a seulement prévu la fusion de deux petites communautés de communes voisines⁹⁰.

Dans l'Orne, le schéma départemental de coopération intercommunale prévoyait la fusion de quatre EPCI préexistants (communauté de communes du **Pays d'Argentan**, communauté de communes de la Vallée de la Dives, communauté de communes de la Plaine d'Argentan Nord et communauté de communes du Pays du Haras-

⁸⁸ Hormis Alençon, seules trois communes dépassent les 2 000 habitants.

⁸⁹ À l'exception de la commune de Hauterive qui intègre la communauté de communes du Pays mêlois et du Pays de Courtomer.

⁹⁰ À l'initiative de la communauté urbaine, une étude a été lancée ultérieurement afin de vérifier la faisabilité d'un rapprochement des six communautés de communes de la côte nord et ouest avec la communauté urbaine.

du-Pin). Cependant, il est apparu après analyse que certaines communes-membres de la future structure intercommunale auraient pu subir des pertes de fiscalité « ménages ». De ce fait, la commission départementale de coopération interdépartementale a limité le périmètre de fusion aux deux seules communautés de communes de la Vallée de la Dives et Plaine d'Argentan.

2 - Le maintien d'un fort enchevêtrement des structures intercommunales

À côté des EPCI à fiscalité propre, il demeure encore un nombre important d'autres établissements publics de coopération intercommunale de différents statuts, particulièrement des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes, implantés depuis longtemps dans le paysage administratif local. La réduction de ce nombre faisait déjà partie des objectifs de la loi du 12 juillet 1999. Cependant, une multiplicité de syndicats s'est maintenue. Or, la persistance d'organismes nombreux et variés sur un même territoire rend difficile le partage par les communes d'une vision cohérente et claire de l'action intercommunale. En outre, cette superposition des structures est génératrice de surcoûts administratifs.

La réduction du nombre de syndicats, amorcée depuis de nombreuses années, s'est accélérée. Il s'établissait à 13 392 en janvier 2014, après une baisse de près de 10 % en 2012 et 2013 contre 4 % au cours des deux exercices précédents. Ce reflux récent des syndicats concerne les plus nombreux d'entre eux, les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou à vocation multiple (SIVOM) encore au nombre de 8 965 et 1 233 en janvier 2014. En revanche, on comptait encore à cette date autant de syndicats mixtes (soit 3 194) qu'en janvier 2010.

Selon les données du ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, les groupements intercommunaux autres que les EPCI à fiscalité propre représentent plus du tiers de ceux-ci en termes d'effectifs, soit 65 244 agents contre 180 185 à la fin de 2011⁹¹. Leurs effectifs sont employés pour 59 % dans

⁹¹ Cf. Rapport annuel 2013 du ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique *sur L'état de la fonction publique*.

des syndicats intercommunaux et pour 45 % dans des syndicats mixtes, le reste dans d'autres types d'établissements intercommunaux.

Le schéma départemental de coopération intercommunale pouvait proposer la suppression, la transformation, ainsi que la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes⁹² afin de remédier aux doubles emplois entre syndicats et EPCI à fiscalité propre.

Les contrôles des chambres régionales des comptes ont permis de relever des évolutions conformes à cet objectif. Ainsi, la communauté d'agglomération de **Vichy Val d'Allier** (VVA) a repris les compétences du syndicat intercommunal d'aménagement et de développement (SIAD), du syndicat intercommunal des transports en commun de l'agglomération vichyssoise (SITCAV) et du syndicat intercommunal d'études et de programmation (SIEP).

Cependant, dans de nombreux départements, l'application de la loi du 16 décembre 2010 n'a pas permis de simplifier la carte de l'intercommunalité en supprimant l'appartenance des communes et des EPCI à des syndicats. Ainsi, 5 800 syndicats de communes regroupent des communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre du même périmètre.

En outre, le nombre de syndicats est très variable selon les départements. La moyenne est de 134 mais 14 départements en comptent moins de 50 et 16 plus de 200 (dont trois plus de 300). Le nombre de structures intercommunales n'est pas fortement corrélé au nombre de communes dans le département : on dénombre moins de 25 syndicats pour 100 communes dans 10 départements mais, à l'opposé, plus de 60 dans 8 autres. Des marges de rationalisation paraissent donc exister.

Si le transfert de la collecte des déchets ménagers a entraîné la dissolution de certains syndicats intercommunaux qui exerçaient auparavant cette compétence, la communauté d'agglomération du **Grand Besançon** reste entourée de nombreuses structures intercommunales. Le nombre de syndicats mixtes demeure particulièrement frappant. Outre les quatre dont est membre la communauté d'agglomération, cinq autres sont présents sur le même territoire. S'y ajoutent plus d'une vingtaine de syndicats intercommunaux.

⁹² En vertu d'une disposition introduite à l'article L. 5210-1-1 du CGCT par la loi du 16 décembre 2010.

De même, la mise en œuvre du schéma départemental de coopération intercommunale sur le territoire de la communauté de communes du **Cœur de Maurienne** ne s'est pas accompagnée d'une réduction du nombre d'organismes intercommunaux ni d'une rationalisation de leur périmètre. La carte de l'intercommunalité s'apparente à une mosaïque à géométrie variable. Les deux principaux syndicats à vocation unique (eau et assainissement) regroupent chacun une partie différente des communes membres de la communauté de communes. Cette dernière adhère elle-même à deux syndicats, compétents, d'une part, en matière de tourisme et de développement économique, et d'autre part, de ramassage et de traitement des ordures ménagères. En définitive, aucun syndicat n'a été dissous ou fusionné avec un autre dans l'arrondissement de Saint-Jean-de-Maurienne.

Les contrôles des chambres montrent que beaucoup de communautés continuent d'adhérer à de nombreux syndicats, mixtes ou intercommunaux. Il en résulte un enchevêtrement d'établissements publics compétents sur ce territoire pour une même politique publique.

Il aurait été souhaitable que le ministère de l'intérieur dresse le bilan de l'application des dispositions de la loi du 16 décembre 2010 relative au schéma directeur de coopération intercommunale (SDCI) et à l'action des préfets en la matière. Il apparaît en effet que, dans de nombreux cas, les moyens des services de l'État n'ont pas permis de faire accepter par les élus locaux les projets initiaux de rationalisation de la carte de l'intercommunalité.

Il conviendrait que l'action des préfets de département vise prioritairement la réduction sensible du nombre de syndicats intercommunaux et l'intégration de leurs compétences par les groupements à fiscalité propre existants.

II - Le faible degré d'intégration des EPCI

Les établissements publics de coopération intercommunale forment avec leurs communes membres des ensembles généralement peu intégrés du point de vue tant de leur organisation administrative (A) que des compétences transférées (B).

A - Des efforts de mutualisation administrative à poursuivre

Le développement de l'intercommunalité s'est rapidement accompagné d'un phénomène de superposition des structures

administratives chargées des fonctions « support » (gestion du personnel, finances, achats, informatique, etc.) ainsi que des services chargés des champs d'intervention désormais partagés entre les communes et leur EPCI.

Les fortes incitations budgétaires créées à compter de 1999 pour encourager le développement de l'intercommunalité ont favorisé la création de dépenses nouvelles plutôt que la recherche d'économies d'échelle.

En réaction, la mutualisation vise désormais à mettre en commun des personnels ou des équipements matériels relevant des services de l'intercommunalité et de ses communes membres. Elle répond à une logique d'intégration du « bloc communal ». D'instrument technique de gestion, elle devient un vecteur de rationalisation de l'administration décentralisée d'autant plus nécessaire que l'intercommunalité couvre désormais la quasi-totalité du territoire.

1 - Un cadre juridique favorable à la mutualisation

Le terme de « mutualisation » n'a jamais été utilisé par le législateur. A l'origine, les textes ne prévoyaient pas la possibilité d'une mutualisation de moyens entre un EPCI et ses communes membres mais seulement de transférer tout ou partie des services correspondant aux compétences préalablement transférées à l'EPCI.

Ainsi, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a défini à l'article L. 5211-4-1 du CGCT les règles de transfert des services en charge des compétences transférées aux structures intercommunales. Le principe posé par ce texte (paragraphe I) est que « *le transfert de compétence d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre* ». Par la suite, l'article 65 de la loi du 16 décembre 2010 précitée a relativisé ce principe en prévoyant au même article du code que « *toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier* ».

a) Les mises à disposition de services

Dans un premier temps, l'article 166 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a défini deux modalités de mises à disposition de services (introduites à l'article L. 5211-4-1 du

CGCT). La mise à disposition peut être « descendante » : « *les services d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services* ». Inversement, la possibilité a été ouverte, dans les mêmes conditions, d'une mise à disposition « ascendante », c'est-à-dire des services d'une commune vers l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre, pour l'exercice des compétences de celui-ci.

Dans les deux cas, une convention doit être conclue entre l'EPCI et les communes concernées pour fixer les modalités de la mise à disposition, notamment les conditions de remboursement du bénéficiaire au prestataire des frais de fonctionnement du service.

Dans un second temps, l'article 65 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a subordonné la possibilité d'une mise à disposition « ascendante » au cas du transfert partiel déjà prévu à l'article L. 5211-4-1 du CGCT en prévoyant que « *lorsqu'une commune a conservé tout ou partie de ses services dans les conditions prévues au premier alinéa du I, ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci* ». Les conditions de la mise à disposition « descendante » sont restées inchangées.

Ainsi, en cas de transfert de compétences, les moyens humains correspondants doivent être affectés à l'EPCI de droit et sans limitation de durée, par le biais d'un transfert de services ou d'une mise à disposition partielle ou totale.

b) Les services communs

L'article 65 de la loi du 16 décembre 2010 précitée a créé la possibilité, inscrite à l'article L. 5211-4-2 du CGCT, pour un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres de se doter de « *services communs* » sans relation avec des transferts de compétences.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a précisé les domaines d'intervention des services communs. Ceux-ci peuvent relever de missions opérationnelles mais aussi de missions fonctionnelles : gestion du personnel⁹³, gestion administrative et financière, informatique, expertise juridique ou fonctionnelle, instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État. La loi précise que les services communs sont gérés par l'EPCI⁹⁴. Ils doivent faire l'objet d'une convention comportant une « *fiche d'impact* » relative aux effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. En fonction de la mission réalisée, le personnel des services communs est placé sous l'autorité fonctionnelle du maire ou du président de l'EPCI.

c) La mise en commun de moyens

Enfin, la loi a aussi introduit dans le code (article L. 5211-4-3) la faculté pour un EPCI à fiscalité propre de se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui ne lui ont pas été transférées.

Ainsi, le législateur encourage depuis dix ans le développement de la mutualisation en en précisant les modalités et en en étendant le champ. La loi de 2010 a d'ailleurs prévu, à partir de 2015, la mise en place en début de mandat de schémas de mutualisation dans toutes les intercommunalités. Cette disposition vise à systématiser le recours à ce mode d'organisation administrative. Ce mouvement participe d'une double démarche, d'intégration fonctionnelle, d'une part, d'économies et de recherche de gains de productivité, d'autre part. Dans un contexte budgétaire plus contraint, marqué par la réforme de la fiscalité locale ainsi que par le gel puis la baisse des dotations de l'État, la mutualisation apparaît comme un instrument de maîtrise des dépenses du secteur communal dont l'utilisation devrait être encouragée.

⁹³ À l'exception, pour les communes et les établissements affiliés, des compétences relevant du centre de gestion.

⁹⁴ À titre dérogatoire, dans une métropole ou une communauté urbaine, un service commun peut être géré par une commune choisie par l'assemblée délibérante de l'EPCI.

La loi du 27 janvier 2014 a ainsi institué un coefficient de mutualisation destiné à servir de critère de répartition de la dotation globale de fonctionnement et favorisant les intercommunalités les plus intégrées. Ce coefficient est égal au rapport entre la rémunération, toutes charges comprises, de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de service fonctionnels employés par l'établissement public, et la rémunération, toutes charges comprises, de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de service fonctionnels dans toutes les communes membres et au sein de l'établissement public. Une évaluation de la pertinence de ce coefficient, dont la définition pourrait désavantager les intercommunalités ayant un fort recours à l'externalisation de services, est prévue dans le courant de l'année 2014.

Au-delà de l'aspect technique de la définition d'un tel coefficient, la Cour des comptes avait recommandé, dans son rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2013, qu'une incitation financière soit créée au sein des concours financiers de l'État en faveur d'une mutualisation, effective et mesurable dans ses effets, des services entre les communes et les groupements auxquels elles appartiennent.

2 - La diversité des pratiques locales

Les travaux des chambres régionales des comptes mettent en évidence l'intérêt du développement de services mutualisés et le caractère encourageant de certains exemples.

a) Des exemples encourageants de mutualisations de services

De nombreux EPCI se sont engagés dans des démarches de mutualisation avec les services de la ville-centre. L'évolution a été progressive, prenant appui sur les nouveaux dispositifs législatifs.

La communauté de communes de la **région de Saverne** a d'abord conclu avec cette commune une convention de services partagés qui a notamment permis de bénéficier de personnels mis à disposition et de lancer un marché unique de restauration scolaire. Elles ont ensuite mutualisé en juin 2011 leur direction générale des services sur la base de l'outil de « service commun » créé par la loi du 16 décembre 2010. Puis, la mutualisation des moyens s'est orientée vers la création en juin 2012 d'un service informatique et de téléphonie. Enfin, des conventions de mutualisation ont été conclues entre l'EPCI et l'ensemble des communes membres en matière d'infographie et de technologies de l'information et de la communication (TIC).

La communauté d'agglomération de **Blois Agglopolys** a mutualisé aussi bien des services supports que des services opérationnels dans le cadre de conventions de mutualisation qui valorisent les mises à disposition à leurs coûts réels. Réalisée à effectifs constants, la mutualisation a permis de limiter les recrutements au niveau de l'agglomération tout en bénéficiant d'agents expérimentés et compétents, notamment d'encadrement. Le bénéfice de la mutualisation réside cependant davantage dans une plus grande efficacité des services que dans une véritable économie d'échelle.

La mise en place d'une gestion commune des services communaux et communautaires au sein de la communauté de communes de **Verdun** a entraîné une baisse durable des coûts de fonctionnement et notamment des charges de personnel.

b) Une tendance à la confusion juridique

De 2005 à 2009, la ville de Besançon et la communauté d'agglomération du **Grand Besançon** ont signé neuf conventions successives de « mutualisation » pour différents services. Leurs fondements juridiques sont toutefois imprécis. Elles ne distinguent pas clairement les cas prévus par les textes de transfert de compétences, mise à disposition et mise en commun de services. Plusieurs se présentent d'ailleurs davantage comme des conventions de prestations de service que comme des conventions de mise à disposition de service, qui implique la définition rigoureuse des services et agents concernés. L'EPCI et la ville de Besançon se sont situés dans un cadre contractuel négociable et réversible pour des services qui correspondent en réalité à des compétences transférées. Ils ont principalement recherché la constitution de services « communs », c'est-à-dire de services uniques intervenant à la fois pour les deux collectivités mais sans lien étroit avec les transferts de compétence. De plus, les services communs ne peuvent être que des services de la communauté aux termes de la loi du 16 décembre 2010. Or, l'EPCI règle au total près d'un million d'euros à la ville de Besançon au titre des services mutualisés. Ces charges correspondent pour partie à des compétences transférées.

Au total, il convient de mieux distinguer la mise en place de services communs sans transfert de compétence et la mise à disposition de services résultant d'un transfert de compétence. Dans le second cas, la charge doit être neutre pour l'agglomération au moment du transfert.

c) Un mouvement encore hésitant

La ville de **Saint-Jean-de-Maurienne** met à disposition de la communauté de communes ses services supports, administratifs et techniques, en application d'un accord-cadre sur l'organisation des services conclu en 2004 entre l'EPCI et ses communes membres. La mutualisation apparaît ici « ascendante », c'est-à-dire portée par la ville-centre qui représente 70 % de la population de l'intercommunalité et dispose dès lors des services les plus étoffés. Cependant, par une délibération en 2009, la communauté de communes a remis en question l'accord-cadre de 2004 et manifesté son intention de s'appuyer sur ses propres locaux et services supports. Du reste, elle a commencé à mettre en œuvre cette orientation en mettant en place une cellule secrétariat – finances, après s'être dotée de locaux propres. La mise en œuvre de cette délibération a également consisté en la mise en place d'une plateforme, cette fois commune, « juridique-achats ». Une réflexion est à présent en cours avec la ville-centre sur les modalités d'une mutualisation élargie aux autres communes et s'appuyant sur la communauté de communes au lieu de la ville-centre.

La mise à disposition « ascendante » permet de concilier le fonctionnement de l'intercommunalité et la sauvegarde des prérogatives des maires. Elle peut constituer de fait une alternative au transfert du personnel communal et donc, d'une certaine façon, une alternative à l'intégration du « bloc communal » sous la coordination de l'EPCI.

Toutefois, elle ne peut normalement être mise en œuvre que pour accompagner un transfert de compétences. Elle n'est donc pas adaptée à la mutualisation des services fonctionnels qui, par définition, ne sont pas attachés à l'exercice d'une compétence opérationnelle susceptible d'être transférée.

d) Un mouvement rarement étendu à l'ensemble des communes membres

Quand elles existent, les démarches de mutualisation associent généralement les services de l'EPCI et ceux de la ville-centre, plus rarement les autres communes membres.

Au sein de la communauté d'agglomération de **Vichy Val d'Allier**, de nombreuses mutualisations de personnel ou de moyens ont été mises en œuvre et formalisées par conventions avec des communes membres comme par exemple : l'encadrement des accueils de loisirs ; l'entretien de bâtiments communautaires ou d'espaces verts dédiés. Dans le domaine de la commande publique, une coordination des achats des 23 communes membres est engagée. Des formations des personnels

communaux sont organisées par les services de l'EPCI afin d'harmoniser les procédures sur le territoire de l'agglomération. Un service d'assistance juridique en ligne a été mis gratuitement à la disposition des communes membres. Concernant les systèmes d'information, la mutualisation de deux plateformes informatiques est déjà opérationnelle.

3 - Un impact financier encore peu visible

Les efforts de rationalisation que traduisent les mutualisations au plan local ne peuvent encore être mesurés dans les données financières agrégées du secteur communal.

Le mouvement de mutualisation s'est développé à compter de 2004 mais surtout de 2010, soit bien plus tardivement que l'extension des structures de coopération. La mise en place de services mutualisés suppose en outre que l'ensemble intercommunal ait atteint un certain degré de « maturité » politique et fonctionnelle, ce qui peut entraîner un décalage dans le temps entre la création de nouvelles intercommunalités et la mise en place d'une mutualisation de services.

De plus, bien que susceptible à moyen terme de se traduire par des économies d'échelle et des gains de productivité, la création de services mutualisés est parfois coûteuse à court terme dans la mesure où elle s'accompagne fréquemment d'un alignement des régimes indemnitaires des personnels concernés sur les plus avantageux d'entre eux. Au plan local, elle est souvent davantage conçue dans une perspective managériale que selon une logique strictement budgétaire.

a) Des perspectives d'économies limitées

S'ils doivent être davantage exploités, les gisements d'économies au titre des mutualisations sont relativement modestes au regard des budgets des communes et de leurs groupements ainsi que de leur rythme de progression. Une mesure indirecte de l'impact financier des mutualisations est possible dans la mesure où les services mutualisés et les services communs donnent lieu à des flux financiers croisés entre les communes et les structures intercommunales sous la forme de remboursements de mises à disposition de personnel ou de remboursements de frais.

Tableau n° 14 : évolution des flux croisés au titre de la mutualisation

En M€	2010	2011	2012	2013
Mise à disposition de personnel				
Personnel affecté par le groupement remboursé par les communes aux GFP	104	371	457	506
Personnel communal affecté remboursé par les GFP aux communes	79	121	158	157
Moyens partagés				
Remboursements de frais au bénéfice des groupements	64	107	117	109
Remboursements de frais au bénéfice des communes	50	79	100	113

Source : Cour des comptes – données DGFIP

En 2013, le montant des mises à disposition « descendantes », soit de personnels communautaires au service des communes (506 M€) a représenté 8 % de la masse salariale des groupements (6,7 Md€). Celui des mises à dispositions « ascendantes », soit de personnels communaux au service des intercommunalités, (157 M€) a représenté 0,4 % des dépenses de personnel des communes. Les remboursements de frais (109 M€ des communes aux groupements et 113 M€ des groupements aux communes) sont également relativement modestes au regard de la totalité des charges de fonctionnement des communes (67,3 Md€) et des groupements (20,1 Md€).

b) Des économies à mieux mesurer

La mesure des économies obtenues ou attendues d'une mutualisation plus poussée n'est pas simple. Nombre de travaux des chambres régionales des comptes témoignent de la nécessité d'une démarche d'analyse rigoureuse et d'une permanence des méthodes.

La mutualisation au sein de la communauté urbaine **d'Alençon** s'est traduite, pour cette ville par des montants de dépenses de personnel par habitant nettement inférieurs à la moyenne de la strate. La chambre régionale des comptes a cependant souligné la nécessité de clarifier les flux financiers réciproques entre le groupement et la ville.

De même, la chambre régionale des comptes de Bretagne a recommandé à la communauté d'agglomération de **Saint-Brieuc** de mettre en place une comptabilité analytique afin de suivre distinctement les flux financiers des prestations de services assurées au profit des communes par l'intercommunalité.

À propos d'un projet de mutualisation des services de ressources humaines et d'informatique au sein de la communauté d'agglomération du **Murétain**, la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées a relevé que la simulation des économies d'échelle attendues ne prenait pas en compte l'ensemble des éléments financiers (frais de structure et alignement éventuel du régime indemnitaire, par exemple).

En dépit de son encouragement par le législateur depuis dix ans, la mutualisation n'a pas encore produit un impact financier visible. Il convient de poursuivre et d'intensifier cette démarche qui devrait privilégier la mutualisation « descendante » et généraliser la mutualisation des fonctions « support ».

B - Des transferts de compétences insuffisants

La définition des attributions des établissements de coopération intercommunale obéit à un principe de spécialité. À la différence des communes, ils ne jouissent pas d'une clause générale de compétence. Ils ne peuvent exercer que les attributions transférées par les communes dans des domaines de compétences prévus par la loi (cf. tableau n° 15). Cependant, l'exercice de ces attributions est subordonné dans la majorité des cas à la reconnaissance de leur « intérêt communautaire », c'est-à-dire d'un intérêt public à l'échelle du territoire intercommunal, justifiant de les retirer aux communes membres pour les confier à l'EPCI.

Guidée par l'application du principe de subsidiarité, la définition de l'intérêt communautaire est cependant souvent incertaine et peu cohérente (1) tandis que l'impact financier des compétences transférées demeure relativement faible (2). L'enchevêtrement des compétences demeure encore important (3).

1 - La définition incertaine de l'intérêt communautaire

L'intérêt communautaire est défini selon des modalités différentes pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, d'une part, et pour les communautés de communes, d'autre part⁹⁵.

⁹⁵ Dans le premier cas, il est défini par le conseil de communauté à la majorité des deux tiers. Dans le second cas, il est déterminé à la majorité requise pour la création des communautés de communes (les deux-tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou la moitié des conseils municipaux représentant les deux-tiers de la population).

Tableau n° 15 : compétences des établissements publics de coopération intercommunale

EPCI	Compétences obligatoires	Compétences optionnelles
Communautés urbaines	<ul style="list-style-type: none"> - Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire - Aménagement de l'espace communautaire - Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire - Politique de la ville dans la communauté - Gestion des services d'intérêt collectif (notamment eau et assainissement) - Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie 	
Communautés d'agglomération	<ul style="list-style-type: none"> - Développement économique d'intérêt communautaire - Aménagement de l'espace communautaire - Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire - Politique de la ville dans la communauté 	<p>Au moins trois compétences parmi les six suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire, création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire - Assainissement - Eau - Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie - Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire - Action sociale d'intérêt communautaire
Communautés de communes	<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire - Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté 	<p>Au moins un des cinq groupes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Protection et mise en valeur de l'environnement - Politique du logement et du cadre de vie - Création, aménagement et entretien de la voirie - Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire - Action sociale d'intérêt communautaire - Tout ou partie de l'assainissement

Source : Cour des comptes

La loi du 13 août 2004 a prévu que, pour les nouveaux transferts de compétences, l'intérêt communautaire devait être défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté de transfert ; à défaut, la communauté exerce l'intégralité de la compétence transférée. En outre, les communautés existantes à la date de la promulgation de la loi, qui n'avaient pas défini l'intérêt communautaire, devaient le faire avant août 2005. Par la suite, la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique a modifié la loi du 13 août 2004 et porté le délai à deux ans à compter de sa publication.

La doctrine préconise de retenir des critères objectifs et non une liste⁹⁶. Le ministère de l'intérieur, dans sa circulaire du 5 juillet 2001 relative à la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999, recommandait l'adoption de critères objectifs tels que des seuils financiers ou de population, la fréquentation d'un équipement ou la superficie des zones concernées. Une telle définition de l'intérêt communautaire favorise la lisibilité et la cohérence du projet intercommunal.

L'énumération de listes d'activités ou d'équipements transférés est pourtant la méthode de définition de l'intérêt communautaire la plus fréquente au risque d'une délimitation peu cohérente des champs de compétences transférés à l'EPCI. En outre, le fait de recourir à des listes subordonne toute nouvelle intervention de la communauté à une modification des statuts, donc à l'approbation d'une majorité qualifiée de conseils municipaux.

Des exemples issus des contrôles des chambres régionales des comptes en 2013 illustrent cette problématique.

Selon les statuts de la communauté de communes du **Cœur de Maurienne**, « sont considérées comme d'intérêt communautaire les actions qui ont un effet sur plus d'une commune appartenant à la communauté de communes quel que soit le lieu où elles sont organisées. Il en est de même lorsque ces actions sont organisées sur le territoire de plusieurs communes appartenant à la communauté de communes ». Toutefois, les compétences transférées sont définies sous la forme d'une liste d'équipements, d'organismes ou d'actions. Certains équipements ne

⁹⁶ Source : Rapport d'information n° 193 (2005-2006) de M. Philippe DALLIER, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, sur l'intercommunalité à fiscalité propre.

figurent pas sur cette liste alors qu'ils concernent plus d'une commune au sein de la communauté.

De même, les compétences effectivement transférées à la communauté de communes de la **région d'Albertville** (CORAL) résultent de listes et non de critères de définition de leur intérêt communautaire. Cependant, en matière de gestion des zones d'activités, l'EPCI a défini de façon objective et large l'intérêt communautaire pour les zones d'activités qui seraient à construire, afin de disposer d'une compétence cohérente.

2 - Le faible poids financier des compétences transférées

L'exercice effectif des compétences transférées à un EPCI, dans le cadre défini par ses statuts, peut être mesuré sur le plan financier au moyen de deux indicateurs : le coefficient d'intégration fiscale et les reversements de fiscalité.

a) Le coefficient d'intégration fiscale (CIF)

Il s'obtient en rapportant la fiscalité conservée par l'EPCI à la totalité de la fiscalité levée par les communes et l'intercommunalité. La valeur du CIF intervient dans le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) dont bénéficie l'EPCI de la part de l'État, qui vise à favoriser les intercommunalités les plus intégrées.

Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, la valeur moyenne du CIF a progressé au cours des dernières années tout en demeurant relativement faible en fin de période.

Tableau n° 16 : évolution du CIF pour les CC et les CA

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CC à FA	28,2	28,8	29,5	29,9	30,6	31,8	32,4	31,9	32,3	31,8
CC à FPU	32,1	27,2	28,5	29,1	30,3	31,7	34,8	33,4	34,7	35,2
CA	32,7	27,6	28,6	29,6	31,1	32,1	32,8	33,4	33,7	34,2

Source : Cour des comptes – données DGCL

La faiblesse du CIF peut résulter de transferts de compétences trop limités. La communauté de communes du **Pays de Saint-Marcellin** (Isère) présentait en 2012 un coefficient d'intégration fiscale de seulement 27,7 % plus faible que la moyenne nationale pour cette catégorie d'EPCI. En matière culturelle, notamment, la communauté de

communes n'est compétente que pour organiser un programme de manifestations. D'autres transferts de compétences pourraient être envisagés dans ce domaine (salles de spectacles, écoles de musique).

Par ailleurs, l'existence de compétences dans les statuts de l'EPCI mais qui ne sont pas effectivement transférées peut expliquer un faible niveau d'intégration.

De 2007 à 2011, la communauté de communes de la **Plaine de l'Ain** n'a pas exercé certaines des compétences prévues par ses statuts : aménager, entretenir et gérer des pépinières d'entreprises et des ateliers-relais implantés dans une zone d'activités économiques ; créer un observatoire de la fiscalité ; créer et gérer un observatoire de l'habitat ; élaborer un programme local de l'habitat (PLH) ; mettre en place un service de transports interurbains afin de desservir les gares et les zones d'activités économiques ; réaliser des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH). La modification en 2011 et 2012 des statuts de l'EPCI a permis de remédier à ces anomalies.

La communauté de communes du **canton de Gournay-en-Bray** est chargée d'actions ponctuelles mais les quatre compétences transférées selon les statuts ne sont pas exercées. En conséquence, son CIF est très faible (3,8 % en 2012 au lieu de 31,9 % en moyenne pour les EPCI comparables).

b) Les reversements de fiscalité

En application du code général des impôts, un EPCI reverse à ses communes membres, sous la forme d'une attribution de compensation, la différence entre la fiscalité professionnelle qu'il perçoit et les charges correspondant aux compétences qui lui sont attribuées. Le montant de cette dotation reversée aux communes, rapporté aux produits fiscaux de l'intercommunalité, est représentatif de l'importance financière des compétences qui lui ont été transférées. En moyenne nationale, le taux de reversement a progressé de 31,1 % en 2009 à 40,3 % en 2011, puis est retombé à 38,8 % en 2013.

- *Le taux de reversement des produits fiscaux est fortement variable selon les EPCI en fonction du degré d'intégration de l'ensemble formé avec les communes membres.*

La communauté de communes de la **région de Brumath** ne procède à aucun reversement fiscal en direction de ses communes membres ce qui est le signe de l'importance des compétences transférées, confirmé par un coefficient d'intégration fiscale de 56,9 % en 2012.

Au contraire, dans le cas de la communauté de communes de la **Plaine de l'Ain**, l'attribution de compensation versée en 2011 aux communes-membres représentait 43,1 % de ses recettes de fiscalité directe. Y compris la dotation de solidarité communautaire et le reversement au titre du FNGIR, le total des versements en faveur des communes membres représentait 83 % des contributions directes perçues par l'EPCI et 73 % de ses recettes totales de fonctionnement. Il jouait moins un rôle de coopération intercommunale que de redistribution de ses ressources fiscales. Au titre de l'exercice de ses quelques compétences intercommunales, il percevait de l'État une DGF d'un montant de 3,7 M€ en 2011, qui lui permettait de couvrir ses dépenses de fonctionnement composées pour moitié de charges de personnel.

- *La stabilité du montant de l'attribution de compensation traduit l'absence d'extension de compétences de l'intercommunalité.*

Tel a été le cas entre 2007 et 2012 pour la communauté de communes de la **région de Saverne** qui a versé à la ville-centre le même montant tout au long de cette période. Les produits supplémentaires de la fiscalité économique ont été conservés par l'EPCI pour l'exercice de ses propres compétences.

Au contraire, l'extension des compétences transférées par les communes à leur groupement provoque en retour la diminution de l'attribution de compensation versée annuellement. C'est ce qui a été observé, par exemple, au sein de la communauté d'agglomération d'**Argenteuil-Bezons**. Des transferts de compétences ont été opérés en plusieurs vagues entre 2006 et 2011 avec un impact financier sensible. L'attribution de compensation a été divisée par deux, soit de 94,4 % à 27,4 % des dépenses de fonctionnement. De même, le coefficient d'intégration fiscale s'est élevé de 24,5 % en 2007 à 34,9 % en 2012, soit un peu au-dessus du CIF moyen des communautés d'agglomération.

- *Le taux de reversement⁹⁷ des produits fiscaux peut atteindre des niveaux très élevés.*

La communauté d'agglomération de **Limoges Métropole** présentait en 2012 un taux de reversement de 67,2 %.

⁹⁷ Calculé par la Cour à partir du seul budget principal.

La communauté d'agglomération **Concarneau Cornouaille Agglomération** a été créée en 2012 par transformation d'une communauté de communes mais au prix d'une faible extension des compétences transférées. Les reversements de produits fiscaux restent élevés (73 %).

De même, le taux de reversement était de 62 %⁹⁸ en 2011 pour la communauté de communes de la **région de Guebwiller**. De surcroît, l'attribution de compensation était complétée par des versements de fonds de concours⁹⁹ aux communes membres. Parallèlement, le taux de réalisation des investissements communautaires était faible. La chambre régionale des comptes s'est interrogée à l'issue de son contrôle sur le degré et la réalité de l'intégration communautaire de l'EPCI.

Avec un taux de reversement de 90 %, la communauté de communes des **Monts de Flandre** ne consacre pas l'essentiel des dotations et impôts qu'elle perçoit à l'exercice de compétences propres mais les reverse à ses communes membres. Compte tenu de la DGF bonifiée dont il bénéficie, le rôle de l'EPCI répond davantage à la recherche par les communes d'un effet d'aubaine plutôt qu'à une volonté de coopération.

Tant les données agrégées disponibles au plan national que les observations des chambres régionales des comptes montrent que, dans la pratique, les missions assurées par les EPCI mobilisent une part relativement réduite des moyens du « bloc communal ». Mesuré à cette aune, le degré d'intégration est parfois si faible que la première des compétences de l'EPCI paraît être la redistribution de ressources financières à ses communes membres.

⁹⁸ Ce reversement intégrait la compensation « part salaires » perçue par les communes avant le passage en TPU, la prise en compte de ces recettes dans le produit fiscal ramenant le taux brut de 80,7 % de redistribution en 2011 à un taux net de 62 %.

⁹⁹ Article L. 5214-16 : « afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté de communes et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours ».

3 - L'enchevêtrement des compétences au sein du « bloc communal »

a) Une approche trop parcellaire des compétences statutaires

Il est fréquent que les compétences transférées par les communes à un EPCI ne couvrent qu'un segment d'une politique publique ou qu'une portion d'un champ d'intervention.

Les compétences transférées en matière touristique, culturelle et sportive à la communauté de communes de la **région d'Albertville** sont morcelées : la CORAL est uniquement responsable de la gestion des équipements concernés, ce qui limite ses possibilités d'intervention en matière de subventions ou de conception de politique publique, lesquelles demeurent de compétence communale.

De même, certaines compétences exercées par la communauté urbaine **d'Alençon** ont été partiellement transférées par les communes membres. Tel est notamment le cas pour l'éclairage public ou les terrains de sport dont la communauté n'assume que l'entretien. Certains équipements sportifs n'ont pas fait l'objet de transferts. Pour les salles polyvalentes, les communes conservent la charge de la première construction.

Bien que le développement économique relève obligatoirement de l'intercommunalité, cette compétence demeure partagée entre les communes membres et la communauté d'agglomération **Concarneau Cornouaille Agglomération** qui, de surcroît, n'est pas investie d'un rôle de coordination ou de chef de file. Les communes peuvent ainsi continuer à créer des zones d'activités d'intérêt communal et, en dehors des zones d'activité d'intérêt communautaire, construire ou gérer tout nouveau bâtiment d'un coût inférieur à 350 000€.

Dans le cas de la communauté de communes du **Pays de Honfleur**, l'intérêt communautaire est précisément défini. Toutefois, les compétences, centrées sur l'aménagement de l'espace communautaire et l'urbanisme demeurent limitées. S'agissant de la gestion de l'eau et de l'assainissement collectif, la réflexion sur une organisation intercommunale, prévue par les statuts de l'EPCI, n'a pas été mise en œuvre et la gestion de ces services publics demeure assurée sur le territoire intercommunal par différents acteurs publics (communes, syndicats intercommunaux) et privés.

Par ailleurs, la diversité des modalités de gestion des compétences transférées peut nuire à la capacité des EPCI à coordonner l'ensemble des actions publiques sur leur territoire. Ainsi, sur le territoire de la communauté d'agglomération du **Grand Besançon**, les modalités de

gestion des zones d'activité sont très hétérogènes : en régie directe, en concession à un opérateur privé (zones d'aménagement concertée), en co-pilotage par la ville de Besançon et l'EPCI, ou sous la gestion de syndicats mixtes.

Le recours aux syndicats mixtes présente l'intérêt d'associer d'autres partenaires publics : le département, la région, la chambre de commerce et d'industrie. Il permet également de diversifier les financements. Toutefois, l'exercice de leurs compétences par les EPCI en est substantiellement modifié. Ils ne conservent de capacité d'intervention qu'à travers les financements qu'ils accordent et les conventions conclues avec ces structures. Il en résulte un risque de morcellement des politiques publiques concernées. Ainsi, l'assemblée délibérante de l'EPCI est dessaisie des décisions afférentes à l'aménagement de zones d'intérêt communautaire. Il est représenté au sein des conseils syndicaux mais sa capacité à piloter de manière cohérente l'aménagement desdites zones s'en trouve limitée.

b) Des interventions hors champ de compétences

L'éclatement des compétences entre les communes et leur intercommunalité dans différents champs de l'action publique est renforcé par la tendance de certains EPCI à intervenir en dehors de leurs compétences statutaires.

Un transfert de compétences en faveur d'un EPCI entraîne *ipso facto* le dessaisissement des communes membres. Inversement, un EPCI ne peut intervenir dans un domaine de compétences qui ne lui a pas été transféré dans ses statuts en application de la loi. En particulier, il ne peut attribuer de subventions que dans le cadre de l'exercice des compétences qui, conformément à ses statuts, lui sont transférées par les communes membres. Il existe cependant une tendance à déroger à cette règle.

La communauté urbaine de **Bordeaux** (CUB) n'exerce qu'une partie des compétences susceptibles d'être transférées par ses communes membres. Elle n'appartient pas à la catégorie des communautés urbaines prévues par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale mais à celle de première génération, créée par la loi du 31 décembre 1966. Elle n'a jamais souhaité exercer les compétences facultatives prévues par cette loi et s'en est tenue aux seules compétences obligatoires, à l'exception de la compétence « *politique de l'habitat et du logement* », transférée par les communes en 1998.

Pourtant, parallèlement, la CUB est intervenue, en dehors de son champ d'attributions. En se prévalant de façon extensive de sa compétence obligatoire « *action de développement économique* », elle a

attribué entre 2006 et 2010 des subventions, d'un montant cumulé de 50 M€, pour soutenir : des manifestations culturelles, sportives et festives ; une société privée (travaux d'aménagement numérique) ; des établissements publics (activités de tourisme ou d'hydraulique fluviale et maritime) ; la réalisation d'équipements publics (centre culturel et touristique du vin) ; des établissements de formation professionnelle (pourtant compétence de la région) ; la construction de voies ferrées d'intérêt national (subventions à Réseau Ferré de France).

La CUB aurait pu régulariser certaines de ces interventions en mettant en œuvre les dispositifs de fonds de concours¹⁰⁰ ou de convention¹⁰¹, prévus par le CGCT. Plus globalement, elle aurait pu adopter la totalité des compétences obligatoires des communautés urbaines permises par la loi de 1999 ou se transformer en métropole comme le lui permettait la loi de réforme territoriale de décembre 2010. Elle s'y est refusée jusqu'en 2011 malgré une demande du préfet.

De même, les chambres régionales des comptes ont relevé de nombreuses interventions des intercommunalités dans les domaines sportif ou culturel, le plus souvent par le biais de versements de subventions, alors même qu'elles n'étaient dotées d'aucune compétence en la matière, ces concours financiers étant, le plus souvent, versés en complément de ceux des collectivités membres.

Au total, il est constaté un faible degré d'intégration des ensembles formés par les communes et intercommunalités dans la mesure où leurs champs d'intervention respectifs sont souvent émiettés. La loi reconnaît aux EPCI de larges domaines de compétences mais celles qui leur sont effectivement transférées n'en couvrent en pratique qu'une partie. Ils sont rarement maîtres de la stratégie et des moyens qui s'attachent aux politiques publiques qui les concernent. Ceux-ci restent partagés avec les communes qui conservent une partie de leurs compétences (et souvent de leurs services) dans les champs d'intervention visés.

¹⁰⁰ Article L. 5215-26 : « afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté urbaine et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés ».

¹⁰¹ Article L. 5215-27 : « la communauté urbaine peut confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public ».

Il conviendrait, afin d'accroître le degré d'intégration du « bloc communal » et de rationaliser les conditions de pilotage des politiques publiques dans les territoires concernés, que les transferts de compétences aux EPCI ne soient plus opérés de façon parcellaire mais, globalement, par champ d'intervention. La suppression de la notion d'intérêt communautaire y contribuerait.

III - Une interdépendance financière croissante

Le développement de l'intercommunalité se caractérise par des flux croisés, résultant pour partie de choix de gestion et d'équilibres internes, qui consacrent une forte interdépendance financière et fiscale des groupements et de leurs communes membres. L'interdépendance fiscale a en outre été renforcée par la réforme de la fiscalité locale intervenue à la suite de la suppression de la taxe professionnelle. Dès lors, les intercommunalités se trouvent de plus en plus incitées à conclure un pacte financier et fiscal avec les communes qui les composent.

A - Des flux financiers croisés en augmentation

Différentes mesures manifestent l'interdépendance financière et fiscale des communes et de leur EPCI.

L'intercommunalité à fiscalité propre peut revêtir deux formes : le financement du groupement par une fiscalité additionnelle ou la mise en place d'une fiscalité professionnelle unique¹⁰². Cette seconde forme est très largement majoritaire. Les communes membres ne perçoivent alors plus le produit des impôts locaux acquittés par les entreprises. Ce produit revient au groupement afin de financer les charges qui lui ont été transférées. En contrepartie, les communes perçoivent du groupement une attribution de compensation destinée à neutraliser pour ce qui les concerne le passage en fiscalité professionnelle unique. De plus, celui-ci verse souvent aux communes une dotation de solidarité financée par la croissance des produits fiscaux de l'intercommunalité.

Le développement de la mutualisation des services et la création de services communs accroissent les flux financiers au sein des groupements. Il en va de même des fonds de concours qui permettent le

¹⁰² Avant la suppression de la taxe professionnelle, ce type de groupement était dit à « taxe professionnelle unique ».

cofinancement du coût des équipements publics, en investissement ou en fonctionnement, par les EPCI et leurs communes-membres. Les dépenses des premiers constituent des recettes pour les secondes, et inversement.

Ces flux croisés sont retracés dans les comptabilités des communes et des groupements par des comptes créés à cette fin en 2010. La centralisation des données comptables des collectivités territoriales par la DGFIP permet de mesurer l'importance relative de ces flux. En volume, ceux-ci tendent à croître rapidement depuis 2010 mais cette évolution doit être considérée avec précaution dans la mesure où les comptes créés en 2010 n'ont été que partiellement utilisés les premières années. Il est dès lors préférable de n'examiner que les variations entre 2012 et 2013.

Tableau n° 17 : flux financiers (M€) versés et perçus par les groupements à fiscalité propre (GFP)

	2010	2011	2012	2013
	DEPENSES			
Attribution de compensation	7 429	8 075	8 173	8 598
Dotation de solidarité communautaire	946	1 012	1 050	1 058
TOTAL des reversements fiscaux	8 375	9 087	9 223	9 656
Mises à disposition de personnel	79	121	158	157
Mises à disposition de moyens	50	79	100	113
Fonds de concours en fonctionnement	120	114	118	129
Fonds de concours en investissement	219	298	329	436
TOTAL des dépenses	467	612	706	835
	RECETTES			
Mises à disposition de personnel	104	371	457	506
Mises à disposition de moyens	64	107	117	109
Fonds de concours en fonctionnement	40	33	30	29
Fonds de concours en investissement	63	64	83	108
TOTAL des recettes	271	575	687	752

Source : Cour des comptes – données DGFIP

La plus grande part des versements des groupements à leurs communes membres est de nature fiscale (9,7 Md€), les dépenses autres que fiscales représentant en volume moins de 10 % des reversements

fiscaux. Cependant, l'ensemble des flux non fiscaux tend à croître rapidement (+ 18 % de 2012 à 2013). Si les remboursements de mise à disposition de personnel ont diminué (-1 %), les remboursements de mise à disposition de moyens ont progressé de 13 %. Les fonds de concours versés en investissement ont également fortement augmenté (+ 33 %) de même que les fonds de concours versés en fonctionnement (+ 9 %).

Le montant des remboursements de charges versés par les groupements aux communes témoigne de la part importante de la mutualisation ascendante (270 M€ en 2013). La mutualisation descendante atteint cependant un montant plus élevé (615 M€). Elle tend également à augmenter rapidement, les remboursements de charges de personnel par les communes ayant progressé de 11 %. Toutefois, les versements des communes au titre des mises à disposition de moyens ont diminué (- 7 %). Les fonds de concours versés aux groupements par les communes ont baissé en fonctionnement (-3 %) et augmenté en investissement (+ 30 %).

B - Un partage généralisé de la fiscalité

L'interdépendance fiscale se trouve au cœur du modèle de développement de l'intercommunalité depuis l'essor des groupements à taxe professionnelle unique. En supprimant complètement cet impôt, la réforme de la fiscalité locale de 2010 a accru cette interdépendance. Bien que conservant le principe d'une « fiscalité professionnelle unique », elle s'est traduite par une « déspecialisation » fiscale des intercommunalités qui, comme leurs communes membres, perçoivent désormais des taxes « ménages » en complément de la nouvelle fiscalité locale acquittée par les entreprises. Le partage des « impôts ménages » qui résulte de cette réallocation de ressources oblige en conséquence les exécutifs communaux et intercommunaux à tenir compte de leurs décisions respectives pour définir leur politique fiscale.

1 - La refonte du panier de ressources fiscales des intercommunalités

Avant la réforme de la fiscalité directe locale en 2010, le financement des EPCI reposait surtout sur la taxe professionnelle. Son remplacement par la contribution économique territoriale (CET)¹⁰³, dont

¹⁰³ La CET se compose de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

le produit est inférieur, a nécessité de leur attribuer de nouvelles ressources fiscales.

En plus de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, le secteur communal perçoit les produits de la taxe annuelle sur les surfaces commerciales (TASCOM), de l'ancienne part départementale de la taxe d'habitation et des parts régionale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties¹⁰⁴. Par ailleurs, la totalité de la CFE est attribuée au secteur communal ainsi que 26,5 % du produit national de la CVAE et les deux tiers environ du produit de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)¹⁰⁵.

Tableau n° 18 : la fiscalité du secteur communal en 2013

(en Md€)	Taxes « ménages »	Fiscalité économique	Total
Communes	29,8	2,7	32,5
EPCI	7,4	9,7	17,1
Total	37,2	12,4	49,6

Source : Cour des comptes – données DGCL

Au sein du secteur communal, la réforme s'est traduite par une redistribution de ressources entre les impôts « ménages » (taxe d'habitation et taxes foncières) et les impôts « économiques » (CFE, CVAE, IFER, etc.). Cette redistribution a été particulièrement importante pour les intercommunalités anciennement à taxe professionnelle unique, qui perçoivent toutes désormais la taxe d'habitation et la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties. De plus, elles ont toutes la possibilité, sans modifier leur régime fiscal, de percevoir la taxe foncière sur les propriétés bâties.

¹⁰⁴ Les parts régionale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties sont perçues sous la forme d'une taxe additionnelle dont le taux est figé.

¹⁰⁵ Malgré cette réallocation de ressources, le moindre rendement attendu de la CET par rapport à l'ancienne taxe professionnelle a entraîné la création de deux mécanismes de compensation au profit des collectivités territoriales concernées. Le premier, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) relève du budget de l'État. Le second, le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) opère des compensations horizontales par catégories de collectivités territoriales.

La fiscalité « ménages » représente 92 % des ressources de fiscalité directe des communes. Si la part de la fiscalité économique dans les ressources de fiscalité directe des EPCI reste majoritaire (57 %), celle de la fiscalité « ménages » a progressé de 8 % à 43 %. Ainsi, la majorité des EPCI à fiscalité propre bien que percevant une fiscalité professionnelle unique sont devenus, depuis 2011, des structures à fiscalité mixte.

2 - Des politiques fiscales de plus en plus liées

Les intercommunalités à fiscalité professionnelle unique perçoivent seules la cotisation foncière des entreprises dont elles fixent le taux. Cependant, la variation du taux de la CFE est liée à celle des taux des taxes « ménages ». Cette interdépendance n'est pas entièrement nouvelle puisqu'antérieurement la variation du taux de taxe professionnelle était liée à celle du taux de taxe d'habitation ou du taux moyen pondéré des trois taxes ménages (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties). Cependant, depuis 2011 et de façon inédite, tous les groupements à fiscalité professionnelle unique votent des taux additionnels de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties, ce qui en renforce la portée.

Au total, le partage des taxes ménages entre les intercommunalités et les communes, combiné aux règles de liaison des taux, devrait se traduire par une approche plus intégrée des politiques fiscales sur le territoire intercommunal. Au demeurant, la loi du 16 décembre 2010 a ouvert la voie à une généralisation de l'unification de la fiscalité au sein des EPCI. Elle autorise en effet les groupements et leurs communes membres à unifier tout ou partie des trois taxes « ménages » (TH, TFPB, TFPNB). Pour chaque taxe unifiée, l'EPCI fixe le taux en respectant les règles de liens applicables pour les communes. Au sein de ces dernières, la convergence est opérée progressivement sur plusieurs années.

Une telle unification tend à définir une politique fiscale unique sur l'ensemble du territoire intercommunal. À ce titre, elle prévient l'apparition de situations de divergence voire de concurrence fiscale entre communes membres d'une même intercommunalité.

C - Des pactes financiers et fiscaux à développer

La réforme de la fiscalité locale de 2010 ainsi que la montée en puissance de fonds de péréquation « horizontale »¹⁰⁶ ont accru l'interdépendance financière des établissements publics de coopération intercommunale et de leurs communes membres. La baisse des dotations débutée en 2014 renforce par ailleurs la contrainte financière sur les ressources du « bloc communal » et rend nécessaire des outils de pilotage budgétaire agrégés au niveau intercommunal. Les pactes financiers et fiscaux, dispositifs facultatifs de solidarité territoriale rendus obligatoires pour les communautés urbaines, les métropoles et les EPCI ayant signé un contrat de ville, en sont les exemples les plus pertinents.

Ces pactes visent à mettre en cohérence l'ensemble des outils à la disposition des EPCI et de leurs communes membres pour organiser leurs relations administratives et financières. La création de services communs, la mise à disposition de services, la possibilité d'adopter une DGF territorialisée, l'unification fiscale à l'échelle intercommunale, la prise en compte pour la répartition de fonds de péréquation tels que le FPIC de la richesse de l'ensemble intercommunal¹⁰⁷ sont autant de dispositifs qui ont conduit à reconnaître l'intercommunalité comme pivot de l'organisation financière du secteur communal.

Ces outils ne peuvent néanmoins être mobilisés de manière isolée et ponctuelle, mais doivent s'intégrer dans une stratégie de territoire pour rendre les actions intercommunales plus efficaces. La mutualisation des services ne permet pas nécessairement de faire des économies à court terme. Si chacune des entités composant l'ensemble intercommunal a intérêt à préserver sa situation financière en captant une partie de la ressource, seule une réflexion globale contractualisée sur la stratégie du territoire et sur l'allocation des ressources nécessaires est à même d'instaurer un équilibre coopératif.

¹⁰⁶ Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF).

¹⁰⁷ À travers le potentiel financier agrégé (article L. 2336-2 CGCT).

1 - Une conséquence de l'interdépendance fiscale

Ces pactes sont nés avec la mise en place de la taxe professionnelle unique. Le transfert de la fiscalité professionnelle à l'intercommunalité, s'il est neutre la première année, bénéficie ensuite à l'EPCI à raison de la progression de la ressource. Les pactes financiers et fiscaux ont eu pour premier objectif de répartir le supplément de produits fiscaux entre l'intercommunalité et ses communes membres. Cette redistribution a pris la forme de dotations de solidarité communautaire (DSC).

Créée en 1992 pour les seules communautés de villes, cette dotation correspondait alors au solde restant disponible sur le produit de la taxe professionnelle à la suite du versement des attributions de compensation et du prélèvement communautaire. Elle a ensuite été étendue aux autres catégories d'EPCI à fiscalité professionnelle unique et affirmée comme un véritable outil de péréquation. Ainsi, la loi du 12 juillet 1999 a prévu, d'une part, que les communautés urbaines ont l'obligation d'instituer une DSC dont les critères de répartition sont déterminés notamment en fonction des écarts de revenu par habitant et de potentiel fiscal ou financier par habitant, et d'autre part, que les autres catégories d'EPCI peuvent instituer une DSC. La loi du 13 août 2004 a achevé de donner un caractère péréquateur à la DSC des EPCI autres que les communautés urbaines en disposant que sa répartition doit tenir compte prioritairement de la population et du potentiel fiscal ou financier.

L'impact de la DSC est parfois neutralisé. La communauté de communes des **Loges** a décidé de mettre en place une dotation de solidarité communautaire et fixé les critères de répartition. L'enveloppe de cette dotation, fixée au quart du supplément du produit de la taxe professionnelle perçu sur le territoire communautaire, est répartie selon trois critères pondérés : la population DGF (25 %), le potentiel fiscal (25 %), la croissance des bases de taxe professionnelle (50 %). Le poids de ce troisième critère, facultatif, est égal à celui des deux premiers, qualifiés pourtant de prioritaires par le législateur, ce qui tend à atténuer l'effet correctif de ce dispositif. En outre, le montant de la DSC a été gelé en 2009, en raison de la suppression de la taxe professionnelle et de la mise en place d'une péréquation horizontale par l'institution du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Consciente de ces difficultés, l'EPCI a toutefois décidé de reconduire en 2013 le gel de la DSC et de confier la définition d'un nouveau pacte financier en cohérence avec la réforme fiscale aux nouveaux élus issus des prochaines élections.

Il arrive que le mécanisme du fonds de concours soit utilisé en lieu et place de la dotation de solidarité communautaire. La chambre régionale

des comptes de Midi-Pyrénées a relevé que le pacte financier de la communauté de communes du **Murétain** a ainsi instauré des fonds de concours assortis d'un mécanisme de droit de tirage au profit de certaines communes membres, destiné à apporter une compensation à deux communes qui procurent l'essentiel de la richesse fiscale à l'établissement public alors que la dynamique des dépenses des services à la personne de la communauté profite en priorité à la population des autres communes membres. Les fonds de concours ne constituent pas un outil approprié pour financer ce type de situation dont la compensation pourrait être obtenue par une augmentation de la dotation de solidarité communautaire ou par une réduction de l'attribution de compensation. Les fonds de concours ont vocation à être réservés aux compétences non transférées et au financement d'équipements.

2 - Des pactes de plus en plus appelés à renforcer la cohérence territoriale des politiques fiscales

Les pactes financiers et fiscaux sont également utilisés pour régir les choix effectués par les EPCI et leurs communes membres en matière de fiscalité des ménages. Ils ont eu pour but de renforcer la cohérence sur le territoire des politiques fiscales des collectivités.

La communauté de communes du **Pays d'Olmes** assure une fonction de redistribution de la fiscalité perçue sur le territoire et des ressources associées. Cette redistribution s'effectue au détriment des moyens disponibles pour ses missions et compétences. À compter de la réforme de la taxe professionnelle, la communauté a redistribué un montant supérieur aux produits des nouvelles impositions économiques. Le financement de certains budgets annexes pesant lourdement sur l'équilibre du budget principal de l'EPCI, une refonte du pacte financier avec les communes membres apparaît nécessaire.

La mise en place du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) conduit également au réexamen des dispositifs de solidarité qui régissent les groupements. La communauté d'agglomération du **Grand Rodez**, qui est un contributeur net à ce nouveau fonds, a engagé la négociation d'un pacte fiscal et financier dans lequel de nouveaux critères de solidarité financière entre les communes-membres seraient définis.

La nouvelle génération de pactes financiers et fiscaux, issue de la réforme de la fiscalité locale, est ainsi plus ambitieuse que la première, en intégrant non seulement les dispositifs de transferts financiers (DSC, fonds de concours, attributions de compensation) mais aussi les nouveaux dispositifs de péréquation (FPIC, FSRIF), la fiscalité (convergence fiscale, règles de liaison des taux) et la programmation pluriannuelle des

investissements en lien avec le projet de territoire. Elle va souvent de pair avec la mise en place d'un observatoire fiscal sur le territoire.

Dans un contexte de réduction des ressources, les relations financières entre les communes et leurs groupements intercommunaux sont appelées à évoluer en profondeur. Les pactes financiers et fiscaux, qui doivent correspondre au volet financier du projet de territoire, permettent de recenser les leviers d'action disponibles pour coordonner les politiques fiscales, poursuivre l'unification des taux et revisiter les politiques de reversement. Ils ont vocation à apporter une plus grande visibilité sur les marges de manœuvre des différentes composantes du « bloc communal » et à permettre de mieux les mobiliser. Ils devraient se traduire en tendance par une diminution de la dotation de solidarité communautaire.

Le développement et la refonte des pactes financiers et fiscaux ont vocation à accompagner le renforcement de l'intégration communautaire. Les dispositifs d'incitation susceptibles d'être instaurés pour la favoriser devraient concerner à la fois l'EPCI et ses communes-membres. Les règles permettant la révision des pactes, notamment la modification des attributions de compensation, devraient être assouplies afin d'éviter les blocages dus à la règle de l'unanimité.

IV - Des dépenses de personnel à mieux maîtriser

Même si elles sont mises en œuvre sans tarder, les mesures de rationalisation de la carte des intercommunalités, de renforcement des mutualisations administratives et d'intégration accrue des compétences du « bloc communal » ne porteront pas leurs fruits, en termes d'économies tangibles, avant plusieurs années. Or, la baisse accélérée des dotations de l'État appelle dès 2015 une inflexion des dépenses du secteur communal.

Les gestionnaires du « bloc communal » doivent s'adapter sans tarder à l'ampleur de la baisse des dotations de l'État qui, si elle est répartie selon les mêmes clés qu'en 2014, devrait atteindre 2,05 Md€ en 2015 (- 6,6 %) et 6,15 Md€ au terme de la période 2015-2017 (- 19,8 %). À défaut de compenser cette baisse de ressources par une inflexion des dépenses de fonctionnement, l'épargne brute (sur la base de son montant de 2013) serait amputée de plus d'un tiers.

Jusqu'à présent, le développement des EPCI n'a pas permis une meilleure maîtrise des dépenses du « bloc communal ». Loin de se traduire par la réalisation d'économies d'échelle, il a entraîné une tendance au sein des territoires intercommunaux à égaliser l'offre de services et d'équipements publics au niveau de la ville-centre. De plus,

les communes ont souvent profité de la réduction de leurs services, dans les champs de compétences concernés par les transferts aux EPCI, pour opérer des recrutements dans les domaines restés de leur ressort.

A - Les données nationales

Selon les données du ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique¹⁰⁸, les dépenses de personnel des groupements intercommunaux à fiscalité propre sont passées 1,59 Md€ en 2000 à 6,27 Md€ en 2012, soit une multiplication par près de quatre, principalement imputable au développement des compétences transférées par les communes. Cependant, dans le même temps, ces dernières ont vu leurs dépenses de personnel progresser de 23,33 Md€ en 2000 à 34,06 Md€ en 2012, soit une hausse cumulée de 46 % qui s'est prolongée jusqu'en fin de période. L'exercice par de nouvelles structures intercommunales d'une part croissante des missions précédemment assurées par les services communaux ne s'est donc pas traduit par un allègement de ces derniers. Au contraire même, ils ont été fortement étoffés sans que cela ne soit justifié par des transferts législatifs de compétences de l'État, à la différence des départements et des régions. Au total, loin d'avoir entraîné des économies d'échelle, le développement des EPCI à fiscalité propre se sera accompagné entre 2000 et 2012 d'une croissance de 61,8 % des dépenses de personnel du « bloc communal ».

Ce gonflement considérable de la masse salariale a d'abord résulté des effectifs employés. Selon la même source ministérielle, ceux des établissements intercommunaux, qui s'élevaient à 245 429 agents à la fin de 2011, ont connu un accroissement de 146 % depuis 2000. Les effectifs des communes ont augmenté de 12,8 % au cours de la même période pour atteindre 1 012 690 agents à la fin de 2011. Globalement, le « bloc communal » aura donc vu ses moyens en personnels s'accroître de 26,1 %, soit 260 000 agents supplémentaires. La progression simultanée des effectifs des communes et des EPCI s'est poursuivie en fin de période : en 2011, elle aura été de 0,6 % pour les premières et de 4,8 % pour les secondes.

¹⁰⁸ Cf. Rapport annuel 2013 du ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique *sur L'état de la fonction publique*.

B - Les pratiques locales

Les contrôles des chambres régionales des comptes montrent que cette croissance non maîtrisée de la masse salariale des services communaux et intercommunaux trouve son origine dans l'évolution des effectifs mais aussi dans les politiques de rémunération.

Ayant examiné de façon détaillée les effets des transferts de compétences réalisés au bénéfice de la communauté d'agglomération de **Plaine-Commune**, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a constaté que les dépenses agrégées de l'intercommunalité et des communes membres avaient augmenté de 19 % entre 2006 et 2011. Elle a relevé que la part de cette hausse liée à un accroissement de l'offre communautaire de services était difficilement évaluable.

1 - La réduction des attributions des communes sans contraction de leurs effectifs

La chambre régionale des comptes Languedoc-Roussillon a constaté que dans les premières années qui ont suivi la création de la communauté d'agglomération du **Grand Narbonne** l'augmentation nette des effectifs hors transferts de la communauté d'agglomération n'avait pas été contrebalancée par une réduction des effectifs des communes membres.

La communauté d'agglomération d'**Agen** dispose d'un effectif qui s'établissait à 258 équivalents temps plein (ETP) en 2005 en croissance de 63 % depuis 2005. Dans le même temps, en dépit des compétences transférées à l'EPCI, l'effectif total des communes membres est resté stable puisqu'il atteignait encore 1 020 ETP en 2011 au lieu de 1 022 en 2005. Celui de la commune d'Agen, qui en représente plus de la moitié, n'a que faiblement reculé (- 3,8 %). En conséquence, la montée en puissance de l'intercommunalité s'est accompagnée d'une augmentation sensible (+ 8,3 %) de l'effectif global du « bloc communal » (l'EPCI et les 19 communes membres), qui a atteint 1 279 ETP en 2011.

La communauté d'agglomération d'**Argenteuil-Bezons** a connu des transferts de compétences en plusieurs vagues à partir de 2006, mais les personnels correspondants n'ont été transférés par les communes qu'à partir de 2010. À la fin de 2012, un total de 554 transferts de postes avait ainsi été effectué. Pour la commune d'Argenteuil, le nombre de suppression de postes a été de 334 en 2010 (- 15 %) et les dépenses de

personnel ont reculé de 11 % de 2009 à 2011. À l'inverse, et s'agissant de la **commune de Bezons**, les dépenses de personnels sont restées quasiment stables en dépit du transfert de 79 postes à l'agglomération, l'ordonnateur estimant, toutefois, que ces mouvements ont permis d'alléger la charge communale dont la croissance aurait été bien supérieure en leur absence.

2 - La revalorisation rapide des régimes indemnitaires

Les effectifs de la communauté d'agglomération du **Grand Angoulême** sont restés stables de 2007 à 2012, passant de 472 à 480 agents. Pourtant, les charges de personnel ont connu une croissance de 19 % au cours de ces cinq années. Au cours de la même période, les effectifs titulaires de la commune d'Angoulême (992 agents à la fin 2012 pour un total de 1 028) ont diminué de 5 % mais la rémunération globale versée a augmenté de 8 % du fait de certaines composantes du régime indemnitaire. Hors NBI, SFT et IR¹⁰⁹, les « autres indemnités » versées aux agents titulaires ont été relevées de 33 % du fait de l'application de nouvelles dispositions réglementaires¹¹⁰ mais aussi de décisions de la collectivité. La ville d'Angoulême a fait le choix de revaloriser les plus bas régimes indemnitaires de la catégorie C à compter de l'exercice 2009 et de prendre en compte les sujétions particulières des agents de maîtrise. Enfin, dans le cadre de la mutualisation entre la ville et la communauté d'agglomération du Grand Angoulême, les régimes indemnitaires de leurs agents ont été harmonisés par le haut.

La masse salariale de la communauté d'agglomération de **Vichy Val d'Allier**, qui reste son principal poste de dépenses (37,2 %), a connu une progression moyenne annuelle de 3 % entre 2009 et 2012 alors que parallèlement l'ensemble de ses emplois (titulaires, non titulaires et non permanents) en équivalents temps plein a baissé de 3 %. Pour répondre aux besoins nouveaux, la communauté a plutôt privilégié des réorganisations favorisant la mobilité interne. Ainsi, les besoins apparus dans certains secteurs comme le sport ou la petite enfance ont été en partie compensés par une meilleure gestion des emplois dans d'autres

¹⁰⁹ Nouvelle bonification indiciaire (NBI), supplément familial de traitement (SFT) et indemnité de résidence (IR).

¹¹⁰ Certaines indemnités telles que l'IAT et l'IFTS sont revalorisées régulièrement ; le régime de l'ISS allouée à certains grades de la filière technique a été modifié en juillet 2010.

secteurs. Toutefois, cet effort s'est trouvé amoindri par une hausse du montant des indemnités de près de 6 % en moyenne annuelle

3 - Le non-respect de la durée légale de travail

Les recrutements opérés par les communes et les établissements intercommunaux auraient été moindres s'il avait été remédié aux nombreuses anomalies existant en matière de durée de travail de leurs personnels.

Ainsi que l'indiquait le rapport public thématique d'octobre 2013 sur les finances publiques locales, les contrôles de chambres régionales des comptes ont mis en évidence, à de nombreuses reprises, le non-respect de l'obligation légale de 1 607 heures. Cette pratique a un coût élevé pour les collectivités concernées obligées de compenser par des effectifs plus nombreux.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le développement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) constitue depuis le début des années 1990 une réponse à l'émiettement des structures communales. Il a été encouragé par de puissantes incitations financières en faveur des communes qui ont cherché ainsi à mieux satisfaire les besoins de leur population sans qu'aucun objectif d'économies ne soit affiché.

Si la couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre est maintenant quasiment achevée, nombre de ces structures, surtout parmi les communautés de communes, paraissent de taille trop modeste au regard des enjeux de développement des territoires et des problématiques de gestion. De plus, de trop nombreux syndicats intercommunaux et syndicats mixtes continuent de se superposer au maillage du territoire en EPCI. D'importants surcoûts administratifs pourraient être évités. L'offre de services publics de proximité pourrait être organisée de façon plus cohérente.

Dans le contexte de réduction des dotations de l'État, les efforts de mutualisation administrative doivent être poursuivis et approfondis en s'efforçant d'associer toutes les communes membres de l'intercommunalité, pas seulement la ville-centre, et d'en mesurer plus précisément les effets.

En outre, l'intégration des groupements à fiscalité propre doit être renforcée aussi en ce qui concerne leurs champs d'intervention qui

restent souvent partagés avec leurs communes membres ce qui fait obstacle à la recherche d'une plus grande efficience de l'action publique. Il conviendrait de leur transférer non plus des compétences fragmentées (par projets, équipements publics, activités) mais les blocs entiers de compétences correspondant aux champs d'intervention visés (développement économique, aménagement de l'espace, culture, sports, etc.)

Enfin, les relations financières entre les communes membres et les intercommunalités sont appelées à évoluer en profondeur afin de mieux coordonner les politiques fiscales et de solidarité sur le territoire communautaire.

À court terme, eu égard aux délais nécessaires pour que ces mesures de rationalisation réduisent les coûts d'administration, le « bloc communal » doit impérativement s'attacher à mieux maîtriser ses dépenses de fonctionnement. En particulier, la forte progression nette en dix ans des effectifs et de la masse salariale des communes et intercommunalités, malgré les transferts de compétences de l'un à l'autre, laisse penser que d'importantes marges de manœuvre existent en la matière.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 4. poursuivre le regroupement des établissements publics de coopération intercommunale et la réduction du nombre des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes ;*
- 5. opérer les transferts de compétences des communes aux intercommunalités par champ entier d'intervention et non plus de façon parcellaire ;*
- 6. développer la mutualisation des services intercommunaux, prioritairement ceux des fonctions supports, au bénéfice des communes membres ;*
- 7. engager la stabilisation des dépenses de personnel du « bloc communal » par des réductions d'effectif, une pause des mesures de revalorisation indemnitaire, une meilleure maîtrise des déroulements de carrière et le respect de la durée légale du travail ;*
- 8. rendre obligatoire pour l'ensemble des groupements à fiscalité propre la conclusion d'un pacte de gouvernance financière et fiscale prenant en compte les différents dispositifs d'intégration, de solidarité et de péréquation au sein du « bloc communal ».*

Chapitre IV

Les conditions de l'équilibre structurel des régions

Au sein des dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements, les régions constituent la catégorie de collectivités dont le poids financier est le moins important (12 % du total en 2013). Pour autant, elles détiennent des compétences fondamentales telles que les services régionaux de voyageurs, la gestion des lycées, la formation professionnelle et l'apprentissage ou encore le développement économique, que des textes législatifs récents ont renforcées. La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a achevé de transférer aux régions les compétences dévolues à l'État en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

Le projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République prévoit d'étendre les domaines de compétence des régions. Il leur confère un rôle majeur dans le soutien au développement économique, l'aménagement et le développement durable du territoire, et leur confie l'élaboration d'un schéma prescriptif dans ces deux domaines. En matière de transports, il unifie au niveau des régions la responsabilité des transports non urbains routiers et leur transfère la gestion de la voirie départementale. Il prévoit également le transfert des collèges aux régions.

Parallèlement, le projet de loi relatif à la délimitation des régions propose une nouvelle carte des régions par regroupement des régions existantes.

Ce chapitre dresse un état des lieux des finances régionales à la veille des modifications profondes que vont connaître les régions. Il analyse l'évolution de la structure de leurs recettes et de leurs dépenses depuis dix ans (I) et les mesures d'adaptation nécessaires à l'avenir pour assurer leur équilibre financier (II).

I - Une structure financière en pleine évolution

Les transferts de compétences intervenus depuis la loi relative aux responsabilités locales du 13 août 2004 ont sensiblement modifié le niveau et la structure des dépenses des régions. Ensuite, la réforme de la fiscalité locale de 2010 a changé la structure de leurs ressources. La baisse des dotations de l'État amorcée en 2014 renforce encore la portée de ces évolutions.

Du fait de cette modification profonde de la structure de leurs recettes et dépenses (A), l'équilibre structurel des régions est plus difficile à atteindre (B).

A - L'évolution de la structure des dépenses et des recettes

1 - Des ressources devenues plus rigides

a) Une place importante des dotations au sein des ressources totales

Dans le cadre de la décentralisation, le financement des transferts de compétences aux collectivités territoriales s'est opéré par le transfert de ressources fiscales et par l'attribution de dotations budgétaires (crédits ou prélèvements sur recettes).

Les transferts de compétences issus des lois de 1982-1983 ont principalement été financés par des transferts de fiscalité. En application de la loi du 7 janvier 1983, celle-ci devait représenter « *la moitié au moins des ressources attribuées par l'État à l'ensemble des collectivités locales* ». Le financement a été complété par une dotation budgétaire destinée à combler l'écart entre les ressources fiscales transférées aux régions et le montant des charges décentralisées¹¹¹ : la dotation générale de décentralisation (DGD). Les mesures de décentralisation de la loi du 13 août 2004 ont également été financées à plus de 80 % par des transferts de fiscalité, notamment des fractions de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Pendant, certaines de leurs ressources fiscales ont ensuite été remplacées par des dotations de l'État. Tel a été le cas lors de la

¹¹¹ Conformément à l'article L. 1614-4 du CGCT.

suppression de la part régionale de la taxe d'habitation¹¹², de la part salariale de la taxe professionnelle¹¹³ et de celle de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux¹¹⁴, compensée par l'État. La DGF des régions, créée par la loi de finances pour 2004, a intégré ces compensations fiscales dans sa part forfaitaire, composée également de 95 % de la DGD. La part péréquation de la DGF a quant à elle été constituée par la reprise de l'ancien fonds de correction des déséquilibres régionaux alimenté, depuis sa création en 1993, par un prélèvement sur les recettes de certaines régions au bénéfice des moins favorisées. La DGF des régions a ainsi été constituée en partie (pour plus de 2,5 Md€ soit 55 % de la part forfaitaire) par des dotations substituées à des ressources fiscales. La création de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), qui a compensé la perte de ressources induite par la mise en place de la contribution économique territoriale (CET)¹¹⁵ et qui pourrait à terme être intégrée dans la DGF, s'inscrit dans un schéma similaire de financement par des dotations en remplacement de ressources fiscales.

Ainsi, le total des concours financiers de l'État aux régions s'élevait à 10,43 Md€ en 2013 dont 9,12 Md€ en fonctionnement et 1,31 Md€ en investissement (voir annexe n° 9). Ils représentaient 41 %¹¹⁶ des recettes totales hors emprunts en 2013 et 40 % des seules recettes de fonctionnement, soit une part plus élevée que pour les autres catégories de collectivités locales. Ils étaient composés de :

- dotations de fonctionnement globalisées (DGF, DGD), qui en représentaient la plus grande part (5,95 Md€) ; la DGF (5,5 Md€ en 2013) constituait à elle seule 51 % du total des dotations et 58 % des seules dotations de fonctionnement ;
- dotations de compensation de pertes de recettes fiscales (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, compensation

¹¹² Par la LFR pour 2000.

¹¹³ Par la LFI pour 1999.

¹¹⁴ Par la LFI pour 1999.

¹¹⁵ Par la loi de finances pour 2010.

¹¹⁶ Le périmètre des concours financiers ici retenu (10,4 Md€ soit 41 % des ressources totales hors emprunt) n'inclut ni les subventions d'équipements versées aux régions par des organismes autres que l'État et les établissements nationaux ni les participations (comptes 747 et 7488). L'inclusion de ces subventions d'équipements et de ces participations au périmètre susmentionné porterait le montant des concours financiers à 11,5 Md€, soit 46 % des ressources totales des régions hors emprunts.

d'exonérations relatives à la fiscalité locale¹¹⁷, dotations pour transferts de compensation d'exonérations¹¹⁸, qui représentaient 836 M€ en 2013, soit 9 % des dotations de fonctionnement ;

- dotations d'investissement (dotation régionale d'équipement scolaire, fonds de compensation de la TVA) qui représentaient 1,17 Md€ en 2013, soit 90 % des dotations d'investissement (1,31 Md€) ;
- et de dotations spécialisées soit en fonction de leur objet (DGD « formation professionnelle »), soit en fonction des collectivités bénéficiaires (DGD « continuité territoriale de Corse », DGD pour les régions d'outre-mer) soit en fonction des deux (fonds spécifique Île-de-France amendes) qui représentaient 2,33 Md€, soit 23 % de l'ensemble des dotations.

Le ratio d'autonomie financière des régions, qui rapporte leurs ressources propres au sens de la loi organique du 29 juillet 2004 à l'ensemble des ressources dont elles bénéficient, est cependant conforme aux exigences constitutionnelles (53,1 % en 2011)¹¹⁹.

Tableau n° 19 : part relative des dotations de fonctionnement dans les recettes réelles de fonctionnement des collectivités territoriales (2013)

Régions	40 %
Départements	24 %
Communes	24 %
Groupements à fiscalité propre	35 %

Source : Cour des comptes – données DGFIP

¹¹⁷ Instituée par la loi de finances pour 1992 afin de compenser le coût pour les collectivités territoriales de la transformation en exonérations de dégrèvements totaux de divers impôts locaux.

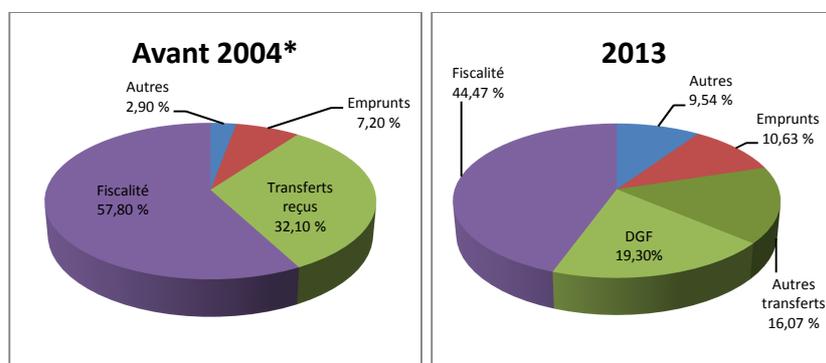
¹¹⁸ Créée par l'article 77 de la loi de finances pour 2010 en vue de compenser la perte des allocations compensatrices ayant fait l'objet d'un transfert à un autre niveau de collectivité ou d'une suppression dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale de 2010.

¹¹⁹ Le principe d'autonomie financière est défini par l'article 72-2 de la Constitution et précisé par la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Pour chaque catégorie de collectivités territoriales, les ressources propres doivent représenter une part « déterminante » de l'ensemble de leurs ressources qui ne peut être inférieure au montant constaté au titre de l'année 2003.

Le remplacement de ressources fiscales par des dotations de l'État n'a pas soulevé de difficultés majeures pour les régions jusqu'en 2007, tant que les dotations progressaient en prenant en compte la croissance du produit intérieur brut. Il est devenu plus contraignant à compter de 2008 car les concours financiers de l'État ont été soumis à une norme d'évolution correspondant à l'inflation prévisionnelle augmentée de 0,5 point (0,6 point pour la DGF). La contrainte s'est renforcée avec le gel en valeur des dotations comprises dans « l'enveloppe normée »¹²⁰, qui s'est traduit pour les régions par une perte de 20 M€ en 2011, 33 M€ en 2012 et 34 M€ en 2013, soit un total cumulé de 90 M€¹²¹. La diminution des concours financiers de l'État à partir de 2014 va accentuer encore la contrainte suscitée par la substitution de dotations à des ressources fiscales.

b) Une diminution des leviers fiscaux

Graphique n° 11 : structure des recettes régionales



* Données pour l'année 1998. Source : Cour des comptes – données DGCL

¹²⁰ « L'enveloppe normée » regroupe les principaux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

¹²¹ Sur la base du montant des allocations compensatrices de 2010 (197 M€). En volume, les allocations compensatrices ont diminué de 26,3 % entre 2010 et 2013.

Les ressources fiscales nationales des régions correspondent à la fiscalité transférée par l'État en compensation de transferts de compétences. La taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (2 Md€ en 2013, soit 16,2 % des produits fiscaux) a été attribuée aux régions pour financer les transferts de charges issus des lois Defferre de 1982-1983. Les régions en fixent le taux qui s'échelonne de 27 € par cheval fiscal en Corse à 51 € en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Seule ressource sur laquelle elles ont encore une capacité de modulation des taux, cette taxe a contribué au dynamisme de leurs recettes fiscales. La sensibilité du renouvellement du parc automobile au cycle économique, qui s'est traduite par une diminution du nombre d'immatriculations en 2012 et 2013, a toutefois entraîné un recul du produit perçu lorsque celle-ci n'a pas été compensée par une hausse de taux¹²².

Le relèvement du taux de la taxe sur les certificats d'immatriculation à la suite de la suppression de la taxe professionnelle

Avant compensation de la réforme, le produit des contributions directes de la région Aquitaine a décru de 32 % de 2009 à 2011 à la suite de la suppression de la taxe professionnelle. Le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules a quant à lui augmenté de 23 % sur la même période. Toutefois, en 2012, avec un cheval fiscal taxé à 36 €, la région Aquitaine était parvenue à se maintenir en deçà du tarif de 40 € atteint ou dépassé par treize régions.

Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes sur la région Aquitaine

Des fractions de produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ont été attribuées aux régions pour financer les compétences transférées par la loi du 13 août 2004 et les transferts de charges ultérieurs. De nouvelles fractions de TICPE ont été attribuées aux régions par la loi de finances pour 2014 à hauteur de 300 M€ pour compenser en partie la suppression de la DGD Formation professionnelle (voir annexe n° 10). Si les régions disposent en théorie d'un pouvoir de modulation d'une part de cet impôt, elles ont en réalité toutes, à l'exception de la région Poitou-Charentes et de la collectivité

¹²² D'après l'Association européenne des constructeurs automobiles, les immatriculations de véhicules ont diminué en France de 5,3 % en 2013.

territoriale de Corse, atteint le niveau de modulation maximum. Le dynamisme de la TICPE (4,2 Md€ en 2013) repose désormais uniquement sur l'évolution de ses bases, qui ont progressé de moins de 1 % en 2012 et 2013 et qui pourraient diminuer à l'avenir.

Au titre des ressources fiscales nationales, les régions perçoivent également la contribution au développement de l'apprentissage (CDA), transférée en remplacement d'une partie de la DGD Formation professionnelle par la loi de finances pour 2005. Son taux est fixé nationalement et s'élève à 0,18 % depuis 2007. Dédiée au financement de l'apprentissage, elle est assise sur la masse salariale et connaît un dynamisme régulier, avec une croissance moyenne annuelle de 2,4 % entre 2007 et 2013 (767 M€, 6 % des produits fiscaux).

La réforme de la fiscalité locale de 2010 a modifié profondément la structure des ressources fiscales des régions qui ont pratiquement perdu tout pouvoir de modulation des taux d'imposition et ne disposent presque plus que de ressources fiscales nationales non ou très faiblement modulables et d'impositions économiques locales dont elles ne fixent plus les taux.

Tableau n° 20 : comparaison des impôts directs des régions avant et après la réforme de la fiscalité locale de 2010

Avant réforme	Après réforme
taxe professionnelle, taxes foncières sur les propriétés bâties et sur les propriétés non bâties	cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)

Source : Cour des comptes

En matière d'impositions économiques locales, la taxe professionnelle a été remplacée par la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER). Les régions ne fixent pas le taux de ces nouvelles impositions, dont les bases ont par ailleurs évolué de façon très variable¹²³. À l'occasion de cette réforme, la spécialisation des impôts locaux par catégorie de collectivités a entraîné la perte, pour les régions, des taxes foncières.

¹²³ Cf. *supra* chapitre II, IB.

Un exemple de diminution des marges de manœuvre fiscales

La réforme de la fiscalité locale s'est traduite en Picardie par une perte quasi-complète du pouvoir de décision sur les taux appliqués aux bases fiscales. Depuis la réforme, le pouvoir de taux de la région Picardie qui était de 47 % avant la réforme¹²⁴ a chuté à 10 % en 2012¹²⁵.

En 2013, la région ne percevait plus que des impôts dont les taux sont fixés nationalement : la CVAE avec le taux unique de 1,5 % de la valeur ajoutée produite par l'entreprise et les IFER matériel roulant et réseaux téléphoniques. S'agissant de la fiscalité indirecte (TICPE et taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules), elle avait atteint le plafond légal des parts modulables de TICPE issues des lois 2008 et 2010.

Avant la réforme, les recettes fiscales évoluaient, compte tenu du dynamisme de leurs bases, à un rythme moyen de 5 % par an. La région enregistre désormais une perte de près de 28 M€ entre 2011 et 2012.

Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur la région Picardie

Alors que les régions n'ont plus de levier fiscal qu'en matière de fiscalité indirecte (TICPE et taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules), leurs autres ressources sont figées (DCRTP et FNGIR), voire en diminution (IFER) ou peu dynamiques (CVAE et compensations). En particulier, la croissance spontanée des bases des impôts perçus est moindre que par le passé. La CVAE, basée uniquement sur la valeur ajoutée, est plus sensible à la conjoncture que la taxe professionnelle, dont une partie reposait sur la valeur locative des immobilisations corporelles des entreprises. L'assiette de l'IFER répartiteur, basée sur les lignes téléphoniques, pourrait connaître des fluctuations défavorables en raison du déploiement d'une technologie concurrente, la fibre optique.

¹²⁴ 337,57 M€ de produit de TP, de taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et de TIPP étages 1 et 2, rapportés à 715,93 M€ (montant total des recettes).

¹²⁵ 75,39 M€ de produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, rapportés à 761,67 M€ (montant total des recettes).

Tableau n° 21 : les recettes réelles de fonctionnement des régions

En Md€	2012	2013
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	3,79	4,09
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux	0,64	0,65
Taxe sur les permis de conduire	0,002	0,003
Taxe sur les certificats d'immatriculation	2,12	2,04
Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques	4,15	4,18
Contribution au développement de l'apprentissage	0,74	0,76
Autres (dont FNGIR)	0,85	0,86
<i>Sous-total fiscalité</i>	<i>12,30</i>	<i>12,58</i>
<i>Dotations et participations (dont DC RTP)</i>	<i>9,92</i>	<i>10,00</i>
<i>Autres recettes (dont produits exceptionnels)</i>	<i>0,28</i>	<i>0,28</i>
TOTAL	22,5	22,86

Source : DGFIP - comptes de gestion (données d'exécution)

Ainsi, la réforme de la fiscalité locale a rendu les ressources des régions à la fois moins modulables et moins dynamiques. Cette évolution de la structure des recettes régionales, qui est allée de pair avec le gel puis la baisse des dotations, a contribué à rigidifier leurs ressources.

2 - Des dépenses¹²⁶ dont le périmètre s'est élargi

a) De nombreux transferts de compétences

Les réformes de décentralisation ont confié aux régions des compétences de plus en plus nombreuses qui ont entraîné l'augmentation de leurs dépenses.

¹²⁶ Source : comptes administratifs des régions par fonction (données ARF), y compris les dépenses d'ordre. Sont exclues les dépenses d'investissement non ventilées (7,9 Md€) car y figurent les dépenses liées à l'emprunt et les reprises de soldes.

Après la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui a fait de ces dernières des collectivités territoriales à part entière, les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 relatives à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, leur ont attribué la gestion des lycées et des établissements agricoles, une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage ainsi qu'un rôle clé dans le domaine de la planification économique et de la programmation des équipements,.

Plusieurs lois ont ensuite transféré de nouvelles compétences aux régions depuis les années 2000, notamment la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) et celle du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL). La première a mis à la charge des régions métropolitaines¹²⁷ les services régionaux de voyageurs à compter du 1^{er} janvier 2002. La seconde a élargi les compétences des régions en matière de formation professionnelle¹²⁸ et leur a transféré la gestion des personnels techniques, ouvriers et de services (TOS) des lycées. Les régions peuvent également conclure avec l'État des contrats de projets (CPEP) définissant des objectifs communs de développement.

Les contrats de projet État-région (CPEP)

Les contrats de plan État-régions constituent des enjeux de politique et de finances publiques auxquels les juridictions financières ont vocation à s'intéresser. Ils s'élèvent à 29,4 Md€ en 2007-2013, dont 52,4 % sont portés par les régions. Ils représentent environ 6,5 % des dépenses publiques civiles d'investissement (hors secteur hospitalier), 52 % des investissements de l'État (hors investissements militaires) et 26 % des investissements des régions.

Dans une insertion au rapport public pour l'année 1998, la Cour avait souligné les graves dysfonctionnements qui avaient affecté les contrats de

¹²⁷ Sauf la région Île-de-France et la Corse.

¹²⁸ Formation des travailleurs sociaux ; financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes ; aides relatives aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux ; formation qualifiante des demandeurs d'emploi adultes ; organisation du réseau des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience (VAE).

plan État-région pour la période 1994-1998. Un nouveau contrôle, achevé en 2005, avait montré que les conditions dans lesquelles l'État a préparé et mis en œuvre la quatrième génération des contrats de plan État-région (2000-2006) et suivi leur exécution demeuraient peu satisfaisantes. Depuis, la Cour a rendu ses observations définitives sur le volet enseignement supérieur et recherche des contrats de projet État-régions 2007-2013.

Parallèlement, les chambres régionales et territoriales des comptes examinent, dans le cadre de l'examen de la gestion des régions, la mise en œuvre des contrats de plan État-région. Elles participent également aux travaux de la formation interjuridictions qui étudie les contrats de projet État-région 2007-2013.

Cette formation interjuridictions a rendu ses travaux en juillet 2014. Elle y rappelle que les CPER constituent un outil essentiel d'orientation des investissements publics mais que le contexte économique, budgétaire et bientôt institutionnel actuel est très différent de celui qui les a vus naître au début des années 1980. Elle montre que la rareté de la ressource budgétaire, tant au niveau national qu'au niveau local, devrait conduire tous les acteurs, à commencer par l'État, à rendre plus clairs les objectifs attendus de ces contrats et à revoir leurs modalités de mise en œuvre. Dans cette perspective, elle a proposé un « cahier des charges » de ce que devrait être un « CPER rénové ».

L'exemple du CPER de la région Nord-Pas-de-Calais

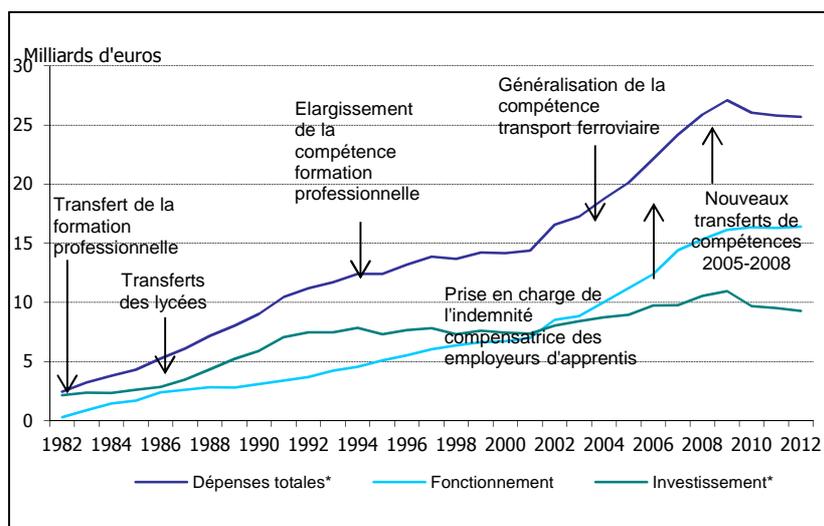
Cinq générations de contrats se sont succédé de 1984 à 2013. La circulaire du Premier ministre du 6 mars 2006 a dessiné les contours des CPER 2007-2013 et a retenu trois objectifs : compétitivité et attractivité des territoires, dimension environnementale du développement durable, cohésion sociale et territoriale. En revanche, les grands itinéraires routiers et la réalisation des liaisons à grande vitesse ont été traités en dehors du CPER, les régions souhaitant intégrer ces thématiques devant le faire dans le cadre de contrats spécifiques.

Le CPER de la région Nord-Pas-de-Calais, d'un montant de 2 615 M€, a retenu 17 grands projets déclinés autour de trois axes stratégiques : l'ouverture et la mobilité, la qualité et l'innovation, et enfin, la solidarité et la reconversion. La participation financière de la région s'est élevée à 1 798 M€ et celle de l'État à 818 M€. Les départements du Nord et du Pas-de-Calais ont contribué à ces projets respectivement pour 200 M€ et 260 M€.

Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur le contrat de plan État-région de la région Nord-Pas-de-Calais

Ces transferts de compétence, compensés par l'attribution de ressources nouvelles – fiscales ou budgétaires –, se sont traduits par une augmentation des dépenses régionales.

Graphique n° 12 : dépenses des régions de métropole de 1982 à 2012



En euros constants de 2012, hors gestion active de la dette et dépenses d'ordre - Sources : DGCL/DESL - Comptes administratifs des régions

En 2004, les régions dépensaient 17,4 Md€, soit 12 % de l'ensemble des dépenses des collectivités territoriales (contre 9 % en 1993 et un peu plus de 3 % en 1983). En 2012, elles ont dépensé 29,96 Md€, soit 13,8 % des dépenses des collectivités. Ainsi, depuis 2004, les budgets des régions ont augmenté de près de 72 % alors que leur part au sein des dépenses locales s'est élevée dans une proportion bien moindre compte tenu des transferts de compétences aux départements et de la croissance endogène des dépenses du bloc communal.

Les lois de décentralisation ont également modifié la structure des budgets régionaux. De 1982 à 2001, les dépenses des régions ont été

majoritairement des dépenses d'investissement. Parmi celles-ci, les dépenses d'équipement en faveur des lycées occupaient une place importante à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Toutefois, depuis 2002, les dépenses de fonctionnement sont supérieures aux dépenses d'investissement¹²⁹. La généralisation de la compétence en matière de transport ferroviaire de voyageurs, la prise en charge des indemnités compensatrices forfaitaires dites « primes d'apprentissage » et les transferts de TOS de l'éducation nationale¹³⁰, qui passent principalement par des participations et des subventions, ont conduit à une augmentation très importante des transferts versés par les régions, inscrits dans la section de fonctionnement.

L'accroissement des dépenses de fonctionnement liées aux TOS et aux services régionaux de voyageurs

Les charges de gestion de la région Centre ont progressé plus rapidement que ses produits. En passant de 559,85 M€ en 2008 à 631,96 M€ en 2012, elles ont crû de 12,88 %.

Parmi les charges de gestion, le poste « autres charges de gestion courante » qui correspond aux dépenses d'intervention des régions, s'est révélé dynamique notamment en raison des participations à Réseau Ferré de France (RFF) et à la SNCF, dont la croissance a accompagné la montée en charge des transports ferroviaires dans les actions de la collectivité. Le coût d'exploitation est passé de 100,5 M€ HT en 2007 à 136 M€ HT en 2013.

Concernant les charges de personnel, en 2008, le nombre de postes budgétaires d'adjoints techniques des établissements d'enseignement, nouvelle dénomination des TOS, créés au budget régional, s'élevait déjà à 1 809. Il a été porté à 2 246 au budget 2009 pour atteindre et se maintenir à 2 270 depuis le budget 2010 (effectif budgétaire total : 2 879 ETP en 2012).

Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Centre, Limousin sur la région Centre.

¹²⁹ La part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales des régions a diminué de près de 13 points sur la période 2004-2013, passant de près de 46 % à 33 %.

¹³⁰ Les régions ont versé des participations à l'État pendant la phase transitoire de mise à disposition des services.

b) Des dépenses en croissance continue

En grande partie sous l'effet de la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales, les dépenses des régions ont augmenté de plus de 12 Md€ entre 2005 et 2012. Les dépenses d'investissement ont progressé de 12 %, notamment en matière d'aménagement du territoire (+ 53 %) et de développement économique (+ 13,8 %). Les dépenses de fonctionnement ont plus que doublé au cours de cette période (+ 107 %) en raison notamment des dépenses relatives aux transports (+ 55 %), à l'enseignement (+ 174 %), à la formation professionnelle et l'apprentissage (+ 49 %) ainsi qu'aux services généraux (+ 83 %).

Tableau n° 22 : évolution des dépenses des régions de 2005 à 2012

Md€	2005	2010	2012
Dépenses de fonctionnement	10,35	19,19	21,45
dont dépenses de personnel	0,62	2,78	2,97
Dépenses d'investissement (hors emprunt)	7,58	8,50	8,51

Source : Cour des comptes – données DGCL et ARF

Au sein des dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel¹³¹ ont été multipliées par 4,8 (de 0,62 Md€ en 2005 à 2,97 Md€ en 2012). En 2012, elles représentaient pour la quatrième année consécutive le troisième poste budgétaire de la section de fonctionnement (près de 14 % des dépenses de fonctionnement) après les autres charges de gestion courante et les subventions versées. Leur augmentation a été beaucoup plus forte que dans les autres catégories de collectivités (+ 54 %).

¹³¹ Les dépenses de personnel comprennent le traitement indiciaire, les indemnités, les primes et les cotisations patronales.

L'importante progression des charges de personnel des régions est notamment liée aux transferts de personnel prévus par la loi précitée du 13 août 2004 et achevés en 2010¹³². En effet, au cours de la période 2004-2012, les effectifs des régions en équivalents temps plein (ETP) sont passés de 13 300 agents à près de 78 000. Cette progression a essentiellement eu lieu entre 2004 et 2010, date à laquelle les transferts étaient pour la plupart achevés.

Pour autant, si le surcroît des effectifs des régions a directement résulté à hauteur de 53 100 agents (soit 68 %) des transferts de compétences précités, elles ont par ailleurs recruté 11 500 agents supplémentaires au cours de la période 2004-2012, soit presque l'équivalent (86,5 %) de leurs effectifs avant la réforme. Ces recrutements ont pu, partiellement, correspondre à une volonté de rattrapage des moyens consacrés aux équipements ou services transférés¹³³.

Tableau n° 23 : volume des effectifs (nombre d'ETP) liés aux transferts de compétence et hors transferts en 2012

Effectifs	2004	2010	2012
Effectifs associés aux transferts de compétence		53 100	53 100
Effectifs non associés aux transferts de compétence	13 300	22 900	24 800
TOTAL	13 300	76 000	77 900

Source : Cour des comptes – données DGCL

¹³² Les transferts de personnel concernent les effectifs dédiés au fonctionnement des lycées généraux, techniques, maritimes et agricoles, des services chargés de l'inventaire général du patrimoine, des personnels chargés de l'équipement des routes nationales d'intérêt local, des personnels dédiés aux affaires sanitaires et sociales et des personnels chargés des voies d'eau de la région Bretagne. Les charges de personnel excluent les effectifs dont les services ont été transférés à compter de 2011 (service des voies d'eau de la région Alsace et personnels des parcs de l'équipement des régions d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Corse).

¹³³ Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : La conduite par l'État de la décentralisation*. La Documentation française, octobre 2009, 167 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Les coûts imputables à la progression des effectifs liés aux transferts de compétence¹³⁴ sont évalués à près de 1,5 Md€¹³⁵ en 2012 et ceux dus à la progression des effectifs hors transferts de compétences à 0,9 Md€, soit près d'un tiers du montant total des dépenses de personnel des régions la même année¹³⁶.

L'accroissement des dépenses de personnel des régions au cours de la période 2004-2012

Les transferts des personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS) aux régions ont mécaniquement entraîné une forte augmentation des effectifs régionaux qui ont parfois triplé (Guyane, Haute-Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur) voire quintuplé (Aquitaine, Picardie).

Des régions ont toutefois enregistré des évolutions à la hausse moins considérables, comme la Guadeloupe (+ 61 %) où les transferts des agents affectés aux nouvelles compétences ont été insuffisants pour répondre aux besoins de la région si bien qu'elle a dû procéder au recrutement de 43 personnels supplémentaires.

Les régions ont également réalisé des recrutements de personnel en dehors du cadre des transferts de compétences. Ainsi, nombreuses sont les régions qui ont renforcé leurs effectifs : + 718 agents pour la région Île-de-France sur la période 2004-2012, + 82 agents pour la région Picardie sur la période 2007-2012.

Source : rapport d'observations définitives des chambres régionales des comptes de Basse Normandie, Haute-Normandie sur la région de Haute-Normandie; d'Aquitaine, Poitou-Charentes sur la région Aquitaine; de Provence-Alpes-Côte d'Azur sur la région du même nom; de Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur la région Picardie et de Guadeloupe, Guyane et Martinique sur les régions de Guadeloupe et de Guyane.

¹³⁴ Pour une analyse approfondie des conséquences des transferts de compétences, voir le *Rapport public annuel 2013* de la Cour des comptes (tome I, pp. 65 s.).

¹³⁵ Source DGCL.

¹³⁶ En 2004, les charges de personnel s'élevaient à 0,57 Md€. En 2012, les charges de personnel s'élevaient à 2,97 Md€, dont 1,5 Md€ au titre des transferts de compétences. Ainsi, le coût des personnels hors transferts de compétences s'élevait à 0,9 Md€ (2,97 Md€ - 1,5 Md€ - 0,57 Md€).

L'augmentation des charges de personnel résulte également des revalorisations de rémunération en faveur des personnels de catégorie C, de l'augmentation des taux des cotisations sociales patronales, du glissement vieillesse technicité (GVT) et des politiques locales de gestion de ressources humaines (traitements indemnitaires, temps de travail)¹³⁷.

La structure des dépenses et des recettes des régions a largement évolué depuis 2004. Leurs ressources sont devenues, avec la réforme de la fiscalité locale en 2010, moins modulables. Le gel puis la baisse des dotations amorcée en 2014 a par ailleurs affecté leur dynamisme. Parallèlement, les dépenses régionales ont fortement augmenté du fait notamment des transferts de compétences issus de la loi du 13 août 2004.

B - Un équilibre structurel plus difficile à atteindre

Il paraît utile, en vue d'examiner les conditions de l'équilibre structurel des régions, de procéder séparément à l'analyse du financement de leurs principales compétences dans la mesure où elles disposent de peu de ressources « globalisées », leur DGF étant essentiellement constituée de compensations. Les modalités de compensation des principales compétences sont d'ailleurs variables (dotations et/ou fiscalité transférée).

1 - Un schéma de financement à analyser par grande compétence

a) Le poids budgétaire prédominant des compétences « exclusives »

En application de la loi¹³⁸, les régions exercent leurs compétences à titre exclusif en matière de services régionaux de voyageurs, d'enseignement (lycées) et de formation professionnelle et d'apprentissage. En 2012 (hors régions d'outre-mer), les dépenses correspondantes (15,54 Md€) représentaient 55 % du montant total de leurs budgets.

¹³⁷ Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. Chapitre V. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

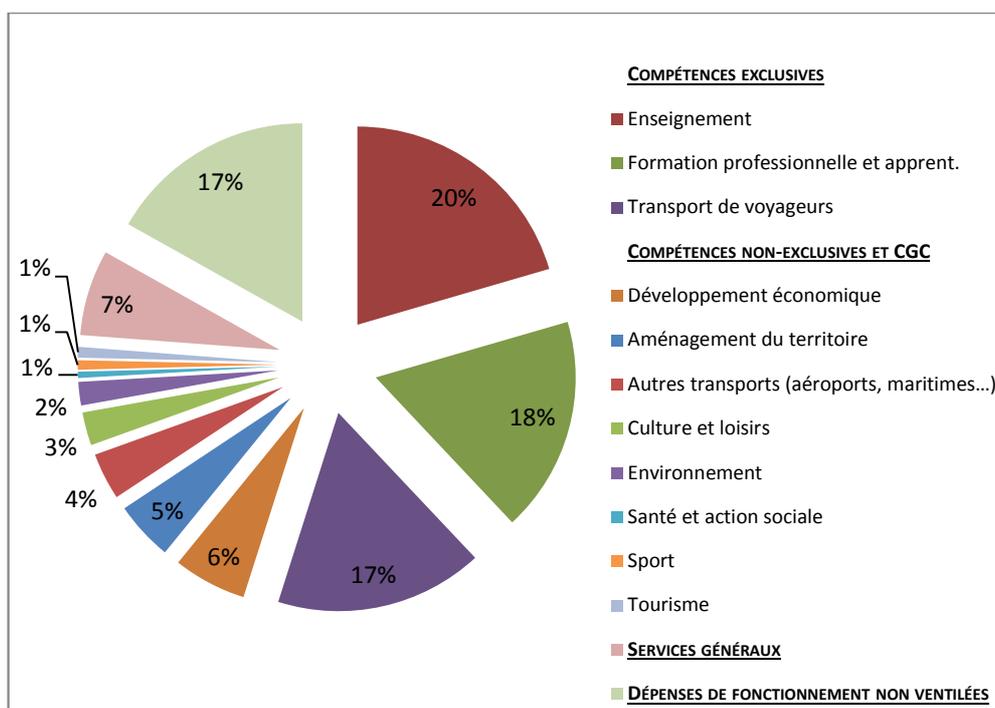
¹³⁸ Article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales.

Au sein de ces compétences exclusives et sur la base de la comptabilité fonctionnelle¹³⁹, l'enseignement occupait en 2012 la place la plus importante (20 % du budget), suivis par la formation professionnelle et l'apprentissage (18 %) et les transports de voyageurs (17 %).¹⁴⁰

¹³⁹ Les collectivités territoriales disposent de deux modalités d'adoption de leur budget : par nature de dépenses et recettes ou par grandes fonctions exercées au sein de la collectivité. Si l'adoption du budget par fonction est adaptée aux collectivités qui, comme les régions, exercent des compétences concentrées sur quelques domaines bien identifiés, à l'inverse l'hétérogénéité des découpages fonctionnels et le poids des dépenses indivises constituent une limite à ce type d'analyse.

¹⁴⁰ Les dépenses de personnel figurent dans la fonction « services généraux », à l'exception des dépenses relatives aux TOS, déjà incluses dans la fonction « enseignement ».

Graphique n° 13 : répartition des dépenses des régions par fonction en 2012 (hors régions d'outre-mer)



Source : Cour des comptes ; comptes administratifs des régions (données ARF)

b) Des contraintes financières variables en fonction des compétences

La contrainte financière régionale ne s'applique pas de la même manière à l'ensemble des compétences transférées. Elle dépend du mode de compensation financière de chaque compétence (dotations et/ou fiscalité transférée), du degré de rigidité des dépenses ainsi que des choix de gestion et de politique publique effectués par les exécutifs.

- Les services régionaux de voyageurs

Les dépenses des régions liées aux services régionaux de voyageurs correspondent aux charges d'exploitation, au renouvellement du parc et à la prise en charge des tarifs sociaux, étaient financés, au moment de leur transfert, par des ressources intégrées à la DGD, globalisée dans la DGF en 2004¹⁴¹. Leur compensation est désormais assurée en majeure partie par la DGF et pour une part résiduelle par la DGD¹⁴². Si cette compensation a augmenté jusqu'en 2009, du fait de son indexation sur le taux d'évolution de la DGD, de l'élargissement de son périmètre et de la révision de certaines évaluations initiales à la suite de contentieux, elle s'est ensuite pratiquement stabilisée. Le gel des dotations depuis 2011 et leur baisse depuis 2014 ne laisse plus attendre de dynamisme de cette compensation. Ces évolutions constituent une incitation à la maîtrise des dépenses ferroviaires mais font également peser une contrainte sur l'équilibre financier des services régionaux de voyageurs, qui dépend en partie des relations partenariales des régions avec la SNCF et RFF.

¹⁴¹ Cette compensation est constituée de trois parts : la contribution pour l'exploitation des services transférés, la dotation complémentaire nécessaire au renouvellement du parc de matériel roulant, la compensation des tarifs sociaux mis en œuvre par la SNCF à la demande de l'État.

¹⁴² Postérieurement au transfert initial de compétences, les charges issues des mesures nouvelles relatives aux SRV (lignes à grande vitesse, réforme de la tarification) ont fait l'objet d'une compensation financière versée par l'État aux régions sous la forme de dotation générale de décentralisation.

Tableau n° 24 : évolution de la compensation des services régionaux de voyageurs¹⁴³

En M€	2006		2009	2010	2011	2012	2012 / 2006
Compensations de l'État	1 926		1 976	1 997	1 997	2 006	4,2 %
<i>Exploitation des services transférés</i>	<i>1 493</i>		<i>1 524</i>	<i>1 545</i>	<i>1 545</i>	<i>1 554</i>	<i>4,1 %</i>
<i>Renouvellement du parc de matériel roulant</i>	<i>233</i>		<i>243</i>	<i>243</i>	<i>243</i>	<i>243</i>	<i>4,3 %</i>
<i>Tarifs sociaux</i>	<i>200</i>		<i>209</i>	<i>209</i>	<i>209</i>	<i>209</i>	<i>4,5 %</i>
Dépenses (transport de voyageurs, gares et infrastructures)	2 974		3 693	3 559	3 466	3 669	23,4 %

Source : Cour des comptes – données DGCL

Les dépenses dédiées aux services régionaux de voyageurs ont suivi la même tendance que les dotations de compensation : en progression entre 2006 et 2009, elles se sont ensuite stabilisées (3,67 Md€ en 2012) en raison du ralentissement des investissements (- 30 %). Ce ralentissement ne résulte toutefois pas seulement de décisions prises par les régions, mais aussi du calendrier de livraison de matériels ferroviaires. Les dépenses d'exploitation ont quant à elles continué à progresser entre 2009 et 2012 (+ 4,5 % par an selon comptabilité fonctionnelle des régions et + 3,7 % selon la SNCF) en partie sous l'effet de ce qui est communément appelé l' « inflation ferroviaire », évaluée à 3 % par an par la SNCF, qui recouvre l'ensemble des coûts liés à la réalisation du service régional de voyageurs, dont principalement l'augmentation des coûts de maintenance et les revalorisations salariales au sein de la SNCF. En 2012, l'écart entre les dépenses des régions et leur droit à compensation en matière de transports ferroviaires de voyageurs s'élevait à 42 %, soit 1,6 Md€ au lieu de 1 Md€ en 2006.

¹⁴³ En 2008, le droit à compensation des régions en matière de SRV a diminué à la suite d'un débasage de TVA, qui a entraîné une diminution des coûts des régions (- 83 M€ en 2008, soit 5,15 % du coût total d'exploitation pour la même année).

- Les lycées

Pour leur part, les dépenses relatives à l'enseignement ont été compensées par des dotations (DGD et DRES) et des recettes fiscales (fraction de TICPE). En 2013, les dotations de compensation perçues par les régions s'élevaient à 1,39 Md€ (montant gelé depuis 2009), soit une augmentation de 12,2 % depuis 2004. Elles représentaient 23 % des dépenses relative à l'exercice de cette compétence régionale en 2012. Le gel des dotations fait, désormais, reposer le financement de l'enseignement sur le dynamisme des produits de la fiscalité indirecte. Or le produit de la TICPE a diminué progressivement entre 2010 et 2012 (- 1,5 %).

- La formation professionnelle et l'apprentissage

À l'inverse, l'équilibre financier relatif à la formation professionnelle et l'apprentissage n'est pas mis en cause. En 2012, les ressources étaient supérieures (5,15 Md€) aux dépenses (5,11 Md€). La compensation de cette compétence est assurée, à compter de 2014, par des fractions de frais de gestion des impôts locaux (CFE, CVAE, TH), des fractions de TICPE¹⁴⁴, la contribution au développement de l'apprentissage (CDA), la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et une partie des crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) FNDMA¹⁴⁵.

Les dépenses régionales de formation professionnelle et d'apprentissage sont, par ailleurs, moins contraintes que les dépenses ferroviaires. Les indemnités compensatrices forfaitaires, versées par les régions aux entreprises employant des apprentis, étaient une source de rigidité des dépenses. Elles ont été supprimées par la loi de finances pour 2014¹⁴⁶ et remplacées par un dispositif plus limité qui ne s'applique qu'aux entreprises de moins de 11 salariés. À l'exception de ce dispositif national, les régions sont désormais libres de fixer le périmètre et le degré de leur intervention en matière de formation professionnelle et

¹⁴⁴ Frais de gestion de CFE, CVAE et TH en remplacement de 601 M€ de DGD Formation professionnelle ; fractions de TICPE en remplacement de 300 M€ de DGD Formation professionnelle (article 41 de la LF pour 2014) et fractions de TICPE « VAE » et « AFPA ».

¹⁴⁵ Fonds National de Développement et Modernisation de l'Apprentissage.

¹⁴⁶ Article 140.

d'apprentissage, ce qui peut conduire à des implications financières divergentes. Le niveau de leurs dépenses, dispersé sur une échelle de 1 à 10¹⁴⁷ (78,8 M€ pour la région Limousin contre 775,3 M€ pour l'Île de France), témoigne non seulement de la diversité des besoins sur le territoire mais aussi de ces différents périmètres d'intervention.

Un périmètre d'intervention variable en matière de formation professionnelle et d'apprentissage

Au budget primitif 2013, la politique « formation professionnelle » de la région Centre disposait de crédits inscrits à hauteur de 78,839 M€. Sur ce total, 69,060 M€ correspondaient à des interventions entrant dans le champ de compétence défini par la loi en matière de formation professionnelle continue et 9,779 M€ à des interventions volontaires de la collectivité.

En ce qui concerne la région Haute-Normandie, le montant des interventions régionales a diminué de 7,7 % entre 2008 et 2012, soit 14 M€ mais, en 2012, cette compétence conserve le même poids relatif dans le total des interventions régionales, soit 20 % environ. Cette érosion touche particulièrement les investissements (- 3 M€, - 20,4 %), mais surtout le fonctionnement de la formation professionnelle en baisse qui s'explique principalement par la reprise en gestion directe de l'instruction des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle, antérieurement confiée au CNASEA et par le toilettage des contrats de prestations de service.

En 2008, la région consacrait 99 € par habitant à la formation professionnelle et à l'apprentissage. En 2012, ce ratio tombe à 69 €, contre 66 € pour la moyenne des régions. En 2012, la Haute-Normandie était une des cinq régions de l'échantillon où le taux de chômage était supérieur à 10 % mais parmi ces cinq régions, elle était celle dont l'effort en faveur de la formation était le plus élevé. Le mouvement de rationalisation ne semble donc pas avoir altéré le niveau d'intervention de la région. En 2013, les dépenses de fonctionnement progressent de 11,4 %, celles d'investissement de 16,8 %.

Source : rapports d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Centre, Limousin sur la région Centre, et de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie sur la région Haute-Normandie

¹⁴⁷ Hors régions d'outre-mer et Corse.

2 - Vers une accentuation des différences de situation financière

Les modalités de compensations des principales compétences transférées et la structure très différente des budgets conduisent à observer une forte différenciation des situations financières.

a) La part variable des dotations dans le financement des régions

Les concours financiers de l'État aux régions atteignaient 10,4 Md€ en 2013, dont 9,1 Md€ en fonctionnement et 1,3 Md€ en investissement. S'ils représentaient en moyenne 42,1 % des recettes totales des régions, leur part relative était en métropole assez variable d'une région à l'autre, de 41,5 % (Basse-Normandie, Bretagne, Pays-de-Loire) à 50,2 % (Picardie), hormis l'Île-de-France (33 %) et la Corse (57 %). Outre-mer, elle était comprise entre 28,3 % (Guadeloupe) et 37,6 % (Martinique).

La part des dotations dans les ressources totales des régions a par ailleurs évolué de manière très différente, d'une région à l'autre, entre 2009 et 2013 (voir annexe n° 12). Si elle s'est globalement réduite sur la période de 2,5 points (41 % en 2013 contre 43,5 % en 2009), dix régions ont connu une diminution plus importante (de - 1,4 point en Rhône-Alpes à - 15,7 points à la Réunion). Au contraire, dans onze régions, la part des dotations dans les ressources totales a augmenté (de 0,4 point en région Aquitaine à 4,4 points en Champagne-Ardenne).

L'impact sur l'évolution des dépenses du gel de la DGD en 2009 puis de la DGF en 2011 a donc été différent selon les collectivités régionales. Au cas par cas, il n'existe pas de relation apparente entre le taux de progression des ressources totales et l'évolution de la part des dotations au sein de ces ressources. À l'avenir, dans certaines régions, le recul des dotations de l'État pourrait être compensé partiellement par le relatif dynamisme des ressources fiscales, et notamment de la CVAE. D'autres, au contraire, qui ne disposent pas de cet atout, seront contraintes d'infléchir plus sensiblement l'évolution de leurs dépenses pour préserver leur équilibre budgétaire.

b) Une forte différenciation régionale de la structure des dépenses

La part des dépenses liées aux compétences exclusives des régions (services régionaux de voyageurs, enseignement, formation professionnelle et apprentissage), qui représentait 55 % de leurs dépenses totales en 2012¹⁴⁸, varie fortement sur le territoire (voir annexe n° 13). En mettant à part les cas atypiques de la Corse et des régions d'outre-mer, elle fluctuait en 2012 de 50,5 % en Île-de-France à 64 % en Alsace. L'amplitude des variations est plus importante encore pour chacune des compétences prise isolément. Cette situation est le reflet de choix de politique différent.

Les dépenses dédiées aux services régionaux de voyageurs et aux infrastructures ferroviaires s'échelonnaient ainsi en 2012 entre 8,6 % (Poitou-Charentes) et 27,9 % (Alsace) des dépenses totales des régions (hors collectivité territoriale de Corse et régions d'outre-mer). Elles sont proportionnellement plus importantes à l'est du territoire en raison de la réalisation des lignes à grande vitesse Rhin-Rhône et Est.

Pour sa part, l'enseignement secondaire représentait en 2012 entre 16,5 % (Île-de-France) et 27,6 % (Franche-Comté) du budget des régions (hors collectivité territoriale de Corse et régions d'outre-mer).

Enfin, les régions consacraient à la formation professionnelle et à l'apprentissage de 14,2 % (Île-de-France) à 22,7 % (Pays de la Loire) de leurs budgets (hors collectivité territoriale de Corse et régions d'outre-mer). Contrairement à l'enseignement secondaire, ces dépenses sont proportionnellement plus importantes dans les régions où la proportion de jeunes qui se tournent vers les secteurs agricole et industriel nécessitant des filières d'études professionnelles et d'apprentissage est plus importante¹⁴⁹.

c) Une capacité variable de préservation de l'équilibre financier

Le mode de financement des régions, assuré par des dotations de l'État en baisse et des ressources fiscales sur lesquelles elles n'ont qu'un très faible pouvoir de modulation, rend leur équilibre financier plus délicat. Il fait désormais de la régulation de leurs dépenses le principal levier de leur équilibre budgétaire.

¹⁴⁸ Sur la base de la comptabilité fonctionnelle.

¹⁴⁹ Comme le montrait l'étude de la DGCL de juin 2010 (BIS n° 72).

Ce constat global mérite toutefois d'être nuancé en fonction des compétences mises en œuvre et des régions observées. De fait la situation de chaque région est différente. Les compétences transférées ont été compensées selon des modalités variables (dotations et/ou fiscalité, plus ou moins dynamique). La structure des dépenses de chacune des régions, elle-même fonction des choix en matière de politiques publiques et des besoins des populations, joue un rôle non négligeable sur leur équilibre financier futur.

Ainsi, les services régionaux de voyageurs, dont la compensation est assurée par dotations, et l'enseignement, dont la compensation est réalisée à travers la DGD, la DRES et une fraction de TICPE, font l'objet de financements plus rigides que la formation professionnelle et l'apprentissage, compensés exclusivement par des produits fiscaux dynamiques à compter de 2014. Les régions où les services régionaux de voyageurs et l'enseignement représentent une part plus importante des dépenses (Picardie, Rhône-Alpes, Limousin, Midi-Pyrénées et Bourgogne) supportent une contrainte plus forte, toutes choses étant égales par ailleurs, que celles où le poids relatif de la formation professionnelle et de l'apprentissage est plus marqué (Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Poitou-Charentes, Basse et Haute-Normandie et Pays-de-la-Loire).

Dans l'ensemble, les ressources des régions sont devenues moins modulables et moins dynamiques entre 2004 et 2013 alors que leurs dépenses ont fortement augmenté au cours de la même période. Ce constat, qui pourrait laisser conclure à un risque de déséquilibre financier, doit en réalité être nuancé en fonction des compétences considérées et des régions observées. Le financement des transports ferroviaires de voyageurs est plus contraint que celui de la formation professionnelle et de l'apprentissage. De plus, chaque région ne dispose pas de la même capacité d'absorption de ses dépenses compte tenu du dynamisme relatif de ses bases fiscales qui conditionne désormais l'évolution des ressources régionales.

II - Des réponses structurelles à apporter

Comme les autres collectivités territoriales, les régions doivent prendre leur part au redressement des comptes publics. La baisse des dotations de l'État, rend d'autant plus nécessaire la maîtrise de leurs dépenses, qui passe non seulement par un recentrage de leurs compétences sur leurs champs d'intervention prioritaires, mais aussi par la mobilisation de leviers d'économies (A). Le transfert de nouvelles compétences aux régions dans le cadre de la réforme de l'organisation

territoriale pourrait justifier une adaptation de leur panier de ressources (B).

A - Des dépenses à recentrer

L'évolution de la structure de financement des régions devrait les inciter à recentrer leurs interventions sur leur « cœur de métier ».

1 - Des marges d'économies sur les dépenses non exclusives

En application du premier alinéa de l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales, les régions disposent d'une clause de compétence générale qui leur permet d'intervenir dès lors que la loi n'a pas attribué la compétence concernée à l'État, à une autre collectivité territoriale ou à un établissement public national ou local, et qu'il existe un intérêt public régional.

En application du second alinéa du même article, le conseil régional a compétence « *pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes* ». Hors outre-mer, les dépenses des régions à ce titre se sont élevées à 5,04 Md€ en 2012.

En outre, leurs interventions dans les domaines du sport, de l'environnement et du tourisme, susceptibles d'être rattachées à l'exercice de la clause de compétence générale, ont représenté 1 Md€.

Au total, on peut donc évaluer à 6,04 Md€ le montant des dépenses des régions correspondant à leurs compétences non exclusives (par opposition à leurs trois compétences principales), soit près de 21 % de leurs dépenses totales, sous réserve de l'exacte imputation comptable de ces agrégats dans les budgets régionaux.

a) La réduction des dépenses non exclusives

Les dépenses non exclusives définies ci-dessus sont passées de 5,23 Md€ en 2006 à 6,04 Md€ en 2012 (+15,5 %).

Les régions où elles ont le plus augmenté¹⁵⁰ sont les régions Aquitaine (315 M€), Bourgogne (173 M€), Haute-Normandie (169 M€), Nord-Pas-de-Calais (468 M€) et Pays de la Loire (299 M€).

Ces hausses d'ensemble se sont parfois accompagnées de réductions sectorielles : au titre du développement économique (Lorraine), de l'aménagement du territoire (Franche-Comté), de la santé et de l'action sociale (Basse-Normandie, Lorraine, Rhône-Alpes, Bretagne, Aquitaine et Picardie), de la culture et des loisirs (Limousin et Auvergne).

Par ailleurs, contrairement à l'évolution d'ensemble, sept régions sont parvenues à réduire leur niveau de dépenses non exclusives au cours de cette période : Midi-Pyrénées (- 5,9 %) ; Auvergne (- 1,52 %) ; Alsace (- 10,76 %) ; Picardie(- 8,16 %), Lorraine (- 3,97 %), Centre (- 4,80 %) et Limousin (- 19,99 %).

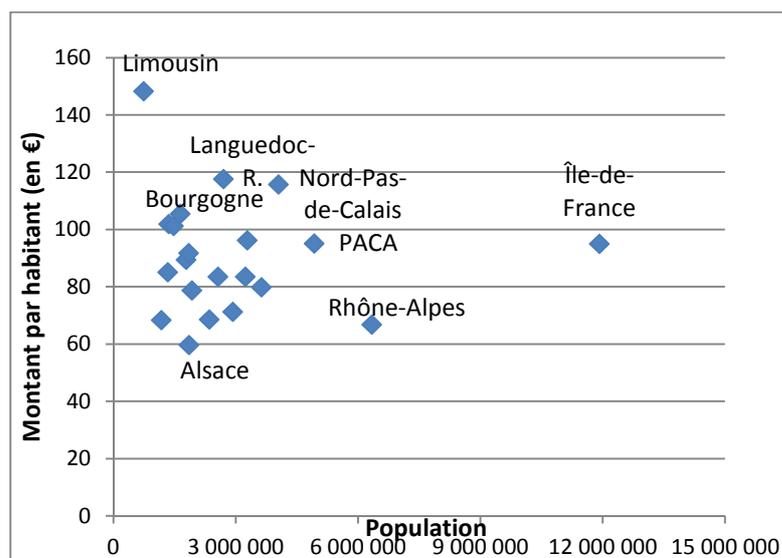
Mesurées en coût moyen par habitant, de fortes disparités sont également constatées entre les régions. Ainsi, en 2012 (métropole hors Corse¹⁵¹), la moyenne était de 90,7 € par habitant entre le minimum de 59,70 € (Alsace) et le maximum de 148,3 € (Limousin). L'écart-type qui s'élevait à 20,1 € (soit près de 22 % de la moyenne) attestait la relative disparité des niveaux de dépenses des régions.

Au total, ces différences importantes des niveaux de dépenses par habitant laissent penser que des marges d'économies peuvent exister dans nombre de régions à population comparable.

¹⁵⁰ Taux d'augmentation supérieurs de 10 points ou plus à la moyenne.

¹⁵¹ La collectivité territoriale de Corse ainsi que les régions d'outre-mer se caractérisent par une dépense par habitant très supérieure à la moyenne de l'ensemble des régions : Corse 1 295 €, Martinique : 496 €, Guadeloupe : 341 €, Guyane : 201 € et Réunion 446 €.

Graphique n° 14 : montant par habitant des dépenses réalisées au titre des compétences « non-exclusives » en 2012 (métropole hors Corse)



Source : Cour des comptes – données comptes administratifs

Des interventions variables dans des domaines de compétences non obligatoires

La part consacrée aux subventions et participations est élevée en Bourgogne : 216 €/habitant contre 176 €/habitant pour la moyenne des régions. Ce haut niveau est dû à une politique délibérée et affichée de subventionnement des activités les plus diverses qu'elles entrent ou non dans les compétences obligatoires de la région.

Source : rapport d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes Bourgogne, Franche-Comté sur la région Bourgogne

Pour l'année 2013, deux éléments majeurs sont à retenir des options stratégiques de la région. Tout d'abord, il n'est pas question d'un désengagement de certaines activités non obligatoires. Ensuite, c'est probablement la première fois que la région envisage de maintenir les dépenses de fonctionnement à un niveau constant.

Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur la région Nord-Pas-de-Calais

b) La suppression de la clause générale de compétence

La clause générale de compétence, attribuée aux régions par la loi du 7 janvier 1983, est à l'origine d'un enchevêtrement des compétences et de financements croisés relevés par le rapport du comité pour la réforme des collectivités locales en 2009¹⁵². La loi du 16 décembre 2010 avait prévu sa suppression au 1^{er} janvier 2015¹⁵³ : « le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétence que la loi lui attribue. Il peut en outre, par délibération spécialement motivée, se saisir de tout objet d'intérêt régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique ». La clause a néanmoins été rétablie par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)¹⁵⁴ du 27 janvier 2014 qui dispose désormais que « le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région ».

¹⁵² Rapport « Il est temps de décider » au Président de la République, 5 mars 2009.

¹⁵³ Article 73 de la loi du 16 décembre 2010 modifiant l'article L. 4433-1 du CGCT.

¹⁵⁴ L'article 1^{er} de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 dite « MAPTAM » modifie l'article L. 4433-1 du CGCT.

Parallèlement, la loi MAPTAM a fait de la région le « *chef de file* »¹⁵⁵ dans divers domaines d'intervention (aménagement et développement durable du territoire, protection de la biodiversité, climat, développement économique, innovation, internationalisation des entreprises, inter-modalité et complémentarité entre les modes de transport et soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche). Les « *conférences territoriales de l'action publique* », prévues par la loi, sont par ailleurs chargées de « *favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics* », à travers un dispositif conventionnel.

Le projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République (OTR), déposé le 22 avril 2014 au Conseil d'État, prévoit de supprimer la clause générale de compétence des départements et des régions, et de limiter la compétence des régions aux domaines expressément prévus par la loi, en garantissant toutefois une possibilité d'intervention en matière de logement, d'habitat, de politique de la ville et de rénovation urbaine.

2 - Les possibles marges de manœuvre sur les compétences exclusives : l'exemple du ferroviaire

a) L'évolution prévisible de certaines charges

Les régions contribuent au financement de l'exploitation des services régionaux de voyageurs, du renouvellement du parc de matériel roulant et de la compensation des tarifs sociaux nationaux.

De surcroît, à compter de 2014, les régions s'acquittent en effet de deux redevances ferroviaires au profit de la SNCF, la redevance « quai » et la redevance « gares », prévues par le décret « gares »¹⁵⁶. La redevance « quai » est compensée par l'État à hauteur d'un montant provisionnel de 61,208 M€ au cours des années 2014 et 2015. La redevance « gares » devrait également faire l'objet d'une compensation pour un montant non encore défini¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Article 3 de la loi modifiant l'article L.1111-9 du CGCT.

¹⁵⁶ Décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012.

¹⁵⁷ Les charges liées à la création de la redevance « gares » seront compensées aux régions à compter de 2014. Les modalités de compensation ont été présentées lors de la séance de la CCEC du 17 juin 2014.

Le coût de la redevance « quai » pourrait progresser durant les dix prochaines années au-delà du montant compensé compte tenu des programmes d'investissements futurs dans les gares, notamment pour la réalisation des travaux de mise en accessibilité¹⁵⁸. Selon un schéma directeur national, 71 % des gares doivent être rendues accessibles au cours des quinze prochaines années¹⁵⁹, d'où un risque d'augmentation de la redevance. Celui-ci est difficile à évaluer car il dépend non seulement du coût des travaux¹⁶⁰ mais aussi de leur mode de financement¹⁶¹.

D'autres dépenses d'investissement vont peser sur les budgets ferroviaires des régions dans les années à venir, notamment celles liées aux livraisons des rames de TER issues du marché commun de 2008 : 311 rames doivent être livrées à 18 régions pour un montant de 2,6 Md€ entre début 2014 et mi-2016.

Une hausse attendue des dépenses d'investissement en matière ferroviaire

Douze régions ont commandé des rames Regiolis à Alstom, qui seront livrées et payées entre 2014 et 2016 : l'Alsace, l'Aquitaine, l'Auvergne, la Basse-Normandie, la Franche-Comté, la Haute-Normandie, la Lorraine, la région Midi-Pyrénées, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la région Pays-de-la-Loire, la Picardie et la région Poitou-Charentes.

Par ailleurs, sept régions ont commandé des rames Regio 2N à Bombardier, qui seront également livrées et payées entre 2014 et 2016 : l'Aquitaine, la Bretagne, la région Centre, la région Midi-Pyrénées, la région Nord-Pas-de-Calais, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la région Pays-de-la-Loire et la région Rhône-Alpes¹⁶².

Source : données ARF

¹⁵⁸ Cf. le schéma directeur national d'accessibilité (SDNA), fixé par l'État, et les schémas directeurs régionaux d'accessibilité (SDRA), élaborés par les régions.

¹⁵⁹ Données RFF au 31 octobre 2013.

¹⁶⁰ Le coût des travaux de mise en accessibilité diffère sensiblement entre les différentes catégories de gares (de 0,5 M€ à 15 M€ en moyenne).

¹⁶¹ Seul le financement par fonds propres de RFF est intégré au calcul de la redevance « quai ».

¹⁶² La région Rhône-Alpes devrait échelonner ses paiements jusqu'en 2018.

b) Les possibles leviers d'économie

Des économies peuvent être réalisées sur les compétences exclusives des régions, y compris sur les dépenses ferroviaires, bien qu'elles échappent en partie à la maîtrise des exécutifs régionaux. En particulier, les dépenses de fonctionnement correspondent aux redevances versées à la SNCF, qui progressent chaque année sous l'effet de l'« inflation ferroviaire ».

Plusieurs leviers sont susceptibles d'être mis en œuvre :

- la recherche d'une plus grande productivité, appuyée notamment sur une meilleure connaissance des coûts, négociée avec la SNCF dans le cadre des conventions pluriannuelles (optimisation de l'utilisation du matériel roulant, gains de productivité sur la maintenance, amélioration des roulements) ;
- un ajustement du niveau de service ou de la consistance de l'offre¹⁶³, à travers par exemple la réduction des fréquences voire la suppression de dessertes ; à titre d'alternative, certaines régions peuvent aussi faire le choix de transférer des liaisons peu fréquentées vers des services routiers ;
- une révision à la hausse des tarifs dans les conditions prévues par la loi¹⁶⁴ ; en 2012, la prise en charge par les régions des tarifs sociaux qu'elles ont institués représentait 81,7 M€¹⁶⁵ (contre 360,9 M€ pour les tarifs sociaux nationaux).

Sous réserve de l'évolution de la demande face à une augmentation des prix, un relèvement des tarifs régionaux¹⁶⁶ contribuerait à une hausse des recettes commerciales et, par conséquent, à une réduction des coûts nets pour les régions. Le projet de loi portant réforme ferroviaire, en

¹⁶³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine*. La Documentation française, avril 2008, 169 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁶⁴ En matière tarifaire, les marges de manœuvre des régions sont limitées car encadrées par l'article L. 2121-3 du code des transports. En pratique, les régions ne peuvent fixer que des tarifs inférieurs ou égaux aux tarifs nationaux : abonnements, tarifs sociaux régionaux complémentaires aux tarifs sociaux nationaux et, dans certains cas, tarifications spéciales telles que les opérations « TER à 1 € ».

¹⁶⁵ Source : comptabilité SNCF.

¹⁶⁶ En 2012, les recettes directes des voyageurs contribuent à 28 % au financement du coût d'exploitation des TER (contre 30 % en 2002). Source : SNCF.

prévoyant que les régions définissent la politique tarifaire des services d'intérêt régional en vue d'obtenir la meilleure utilisation sur le plan économique et social du système de transport, renforce la capacité d'action des régions sur ce levier.

L'amélioration de la connaissance des coûts et le renforcement de la transparence dans les relations partenariales entre les régions et la SNCF seraient également sources d'économies.

En effet, les régions, autorités organisatrices du transport express régional (TER), décident du contenu du service public, de ses évolutions et des tarifs préférentiels, et rémunèrent la SNCF qui met en œuvre les moyens correspondants et s'engage sur une partie des coûts et des objectifs de qualité et de niveau d'offre. Ces relations sont contractualisées au sein de conventions pluriannuelles.

Les redevances versées par les régions à la SNCF, en hausse de 4,5 % par an en moyenne entre 2009 et 2012, sont déterminées par le niveau d'offre, les modes de production, l'organisation et le prix des moyens, notamment humains, mis en œuvre. La maîtrise de leur coût rend nécessaire la transmission aux régions d'une information complète sur les facteurs d'accroissement des dépenses¹⁶⁷.

Les régions ayant demandé des éléments précis sur les facteurs de hausse du coût des services ferroviaires, la SNCF a engagé en 2011 un processus « transparence » expérimenté un an auparavant dans cinq régions (Picardie, Bourgogne, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées et Bretagne). Elle fournit désormais annuellement à chaque autorité organisatrice régionale trois types de documents :

- un tableau d'une trentaine d'indicateurs de performance homogène pour toutes les activités TER et permettant aux autorités organisatrices de suivre, sur la même base, les évolutions de performance de leur prestataire ;
- un rapport d'activité qui, outre le compte d'exploitation, fournit des éléments sur les trafics et recettes, la qualité de service, les investissements et de manière générale l'ensemble des points de

¹⁶⁷ Voir Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre*. La Documentation française, novembre 2009, 150 p., disponible www.ccomptes.fr qui soulignait déjà dans son chapitre II la nécessité d'améliorer la transparence des comptes de TER fournis par la SNCF.

nature à rendre compte de l'activité exercée pour le compte de la région concernée ;

- un compte synthétique pour chaque ligne de TER.

Cette démarche rejoint l'évolution consacrée par la loi du 28 mai 2013 de renforcement des exigences de transparence financière dans les relations entre la SNCF et les autorités organisatrices régionales. Elle précise en effet que « *dans les conditions fixées par chaque convention d'exploitation, la SNCF transmet, chaque année, avant le 30 juin, à l'autorité organisatrice de transport, les comptes d'exploitation retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la convention correspondante sur l'année civile précédente, les comptes détaillés ligne par ligne, une analyse de la qualité du service et une annexe permettant à l'autorité organisatrice d'apprécier les conditions d'exploitation du transport régional de voyageurs* ». Le niveau de détail des données fournies par la SNCF aux autorités organisatrices varie toutefois sensiblement d'une région à l'autre.

3 - Des charges de gestion à mieux maîtriser

Le projet de loi relatif à la délimitation des régions prévoit des économies à moyen terme liées au regroupement des régions et à la maîtrise des frais de structure qui doit s'ensuivre. Ces économies ne pourront toutefois intervenir à moyen terme que si de véritables efforts de gestion et de mutualisation sont effectués à l'occasion de cette réforme territoriale.

a) Une gestion des ressources humaines perfectible

Sous l'effet principalement des transferts de compétences décidés par la loi de décentralisation de 2004 mais aussi des choix de gestion des exécutifs régionaux, les charges de personnel des régions ont été multipliées par 4,5 entre 2005 et 2010.

Ce mouvement s'est poursuivi ces dernières années. À titre d'illustration, les taux d'augmentation constatés se sont élevés à 165 % en région Île-de-France entre 2007 et 2011, 80 % en Guyane et 72 % en Guadeloupe entre 2007 et 2012, 60 % en Martinique entre 2009 et 2012 et 24 % en Aquitaine entre 2008 et 2011.

L'accroissement des effectifs n'a pas été le seul facteur d'augmentation des dépenses de personnel. Certaines régions (PACA, Guyane, Guadeloupe) ont ainsi mis en place des régimes indemnitaires particulièrement favorables. En région PACA, le coût de l'alignement du

régime indemnitaire des personnels TOS sur celui des agents de la région est, en effet, estimé à 11,4 M€ en année pleine en 2010. De même, en Guyane, les dépenses relatives aux « autres indemnités » (indemnités autres que NBI, indemnité de résidence et supplément familial) se sont accrues de 63 % sur la même période. En Guadeloupe, le régime indemnitaire a augmenté de 56 % sur la période 2007-2012.

Les régions disposent ainsi de véritables marges d'économies dans la gestion des ressources humaines, tant en matière de recrutements (personnels titulaires et non titulaires) que de gestion des carrières et de régimes indemnitaires, ce qui leur permettrait de stabiliser leurs dépenses de personnel.

b) Le regroupement des régions

Le projet de loi relatif à la délimitation des régions¹⁶⁸ prévoit d'en réduire le nombre afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques qu'elles mettent en œuvre. Selon l'étude d'impact du projet de loi, les regroupements de régions devraient permettre de réaliser des économies d'échelle en homogénéisant les dépenses régionales par habitant, qui s'élèvent actuellement de 398 € dans les régions de plus de quatre millions d'habitants à 928 € dans les régions de moins d'un million d'habitants. Le même constat est dressé concernant les dépenses de personnel, qui représentent en moyenne 1,3 agent régional pour 1000 habitants alors qu'elles s'élèvent à 2,7 dans les régions de métropole de moins d'un million d'habitants.

La prévision d'économies d'échelle attendues de cette réforme est toutefois réalisée « toutes choses égales par ailleurs ». Elle ne préjuge pas des modalités que pourrait prendre, au sein des régions regroupées, l'harmonisation « par le bas » ou « par le haut » des régimes indemnitaires des personnels ou des niveaux d'intervention dans leurs divers champs de compétences, qui, en l'état actuel, présentent de très grandes disparités.

La mobilisation des marges d'économies dont disposent les régions paraît d'autant plus nécessaire dans la perspective nouvelle induite par la réforme territoriale. De ce point de vue, cette réforme constitue une opportunité. En effet, l'organisation administrative de la France se

¹⁶⁸ Présenté en conseil des ministres le 18 juin 2014.

caractérise encore par l'enchevêtrement des compétences et la multiplicité des structures qui induisent des surcoûts pour l'action publique locale. La redéfinition de la carte des régions et l'accroissement de leurs attributions doivent être l'occasion d'un réexamen global des politiques menées et d'une rationalisation des dépenses.

B - Un panier de ressources à adapter

Alors que leur situation financière, prise globalement, n'était pas particulièrement dégradée, les régions ont obtenu en 2014 de nouvelles ressources fiscales. La réforme territoriale engagée et l'élargissement concomitant de leurs compétences pourraient cependant inciter à adapter leur structure de financement.

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, complété par le projet de loi relatif à la délimitation des régions, prévoit de modifier le périmètre d'intervention des nouvelles régions en leur confiant des compétences jusqu'alors dévolues aux départements (collèges, routes, transports – scolaires notamment –, ports départementaux et développement économique).

Ce transfert de compétences des départements vers les régions devrait représenter près de 14 Md€, d'après les évaluations faites par le gouvernement, soit une augmentation de plus de 50 % des budgets régionaux actuels. Il est, compte tenu de son ampleur, de nature à affecter la structure de financement des régions, en fonction des modalités de compensation qui seront choisies.

Les régions sont actuellement financées à hauteur de 42 % par des concours financiers. Par ailleurs, depuis la réforme fiscale de 2010, les impôts indirects représentent une part prépondérante de leurs ressources fiscales (62 % en 2013). Dans ces conditions, la réforme de l'organisation territoriale pourrait s'accompagner du transfert d'une partie de la fiscalité directe des départements (taxes foncières ou CVAE). Le choix de telles modalités de compensation de ces transferts de compétences aux régions permettrait de rééquilibrer leur structure de financement.

Ne pouvant se faire qu'au moyen d'une réallocation de la fiscalité locale entre collectivités territoriales, ce rééquilibrage ne peut en tout état de cause s'inscrire que dans le cadre d'une réforme d'ensemble qui articulerait les modifications de l'organisation territoriale de la République, l'évolution des compétences des différents niveaux de collectivités territoriales et la structure de leurs ressources.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'évolution de la structure de financement des régions, qui a rendu leurs ressources moins modulables, n'a pas eu les mêmes effets partout sur le territoire. La baisse des dotations débutée en 2014 devrait, elle aussi, avoir des effets différenciés sur les régions. Ces différences de trajectoires financières tiennent à la fois au poids de chacune des compétences majeures dans le budget des régions, mais aussi à la situation de leurs bases fiscales dont dépend désormais le dynamisme de leurs ressources.

Un effort de maîtrise des dépenses est nécessaire pour faire face à la diminution des dotations. Il passe à la fois par un recentrage des compétences des régions sur leurs champs prioritaires d'intervention et par la mobilisation de nouveaux leviers d'économies.

Le transfert de nouvelles compétences aux régions lié à la réforme de l'organisation territoriale pourrait justifier de réexaminer leur structure de financement à prélèvements obligatoires constants.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- 9. recentrer les interventions des régions sur leurs politiques publiques prioritaires ;*
 - 10. à champs de compétences inchangés, stabiliser les dépenses de personnel ;*
 - 11. en cas de regroupement des régions, veiller à ce que l'alignement des modes de gestion interne et des politiques publiques ne compromette pas la recherche des gains d'efficacité ;*
 - 12. allouer aux régions, à prélèvements obligatoires constants, une part plus importante de fiscalité, à l'occasion de la réforme de l'organisation territoriale.*
-

Chapitre V

Le développement de la péréquation financière

La fiscalité locale directe et indirecte tend à différencier les situations respectives des collectivités territoriales en fonction des forces et des fragilités du tissu économique local. La réforme de la fiscalité locale de 2010 a accentué cette différenciation entre catégories de collectivités territoriales et au sein de chacune d'entre elles.

Nonobstant la difficulté de mesurer les inégalités territoriales, compte tenu de la complexité des phénomènes en cause, leur réduction est devenue un enjeu essentiel pour les finances publiques locales à un moment où la nécessité de rétablir durablement l'équilibre des comptes publics se traduit par la baisse des dotations de l'État. À l'avenir, les principales marges de manœuvre en matière de finances locales viendront, en effet, d'une meilleure distribution des ressources allouées.

La loi prévoit un certain nombre de dispositifs destinés à réduire les inégalités de situation entre collectivités d'une même catégorie (I). Toutefois, l'ensemble constitue un système complexe et insuffisamment efficace (II) qui est appelé à évoluer dans le contexte actuel des finances publiques locales (III).

I - Des dispositifs destinés à favoriser l'égalité entre collectivités territoriales

Les ressources fiscales des collectivités locales ont pour l'essentiel des assiettes territoriales très inégalement réparties sur le territoire. En 2013, un tiers de la CVAE a été collecté par l'administration fiscale en

Île-de-France et quatorze départements concentraient 50 % des bases de la CVAE perçue par cette catégorie de collectivités. De plus, trente-deux EPCI regroupaient 41 % des bases de la CVAE toutes collectivités confondues¹⁶⁹. Les inégalités dans la répartition des bases de la taxe d'habitation et des taxes foncières sont également élevées. Elles sont aggravées par l'obsolescence des valeurs locatives prises en compte.

Aux inégalités de ressources s'ajoutent des inégalités de charges, certains territoires présentant des caractéristiques spécifiques au regard de la mise en œuvre des politiques publiques, par exemple, dans le domaine social. Il en est ainsi de l'importance de la population âgée pour le versement de l'allocation personnalisée pour l'autonomie ou de l'étendue de la voirie pour les dépenses d'entretien des routes.

Au fil du temps, l'existence de ces inégalités de ressources et de charges (A) a incité le législateur à mettre en place des dispositifs correcteurs désignés sous le nom de « péréquation ». Élevé au rang de principe constitutionnel par la révision du 28 mars 2003 (B), la péréquation est mise en œuvre au moyen de dispositifs qui se sont superposés sans véritable cohérence (C).

A - L'existence de disparités territoriales importantes

La concentration des assiettes fiscales et son inégale répartition sont au centre des interrogations sur la mise en place de mécanismes de péréquation qui puissent être considérés comme justes et efficaces.

1 - Des écarts de ressources significatifs

Les inégalités de ressources des collectivités territoriales se sont fortement accrues depuis la décentralisation. Elles ont été accentuées par la forte hausse des prélèvements¹⁷⁰ axés majoritairement sur les entreprises (taxe professionnelle puis contribution économique territoriale).

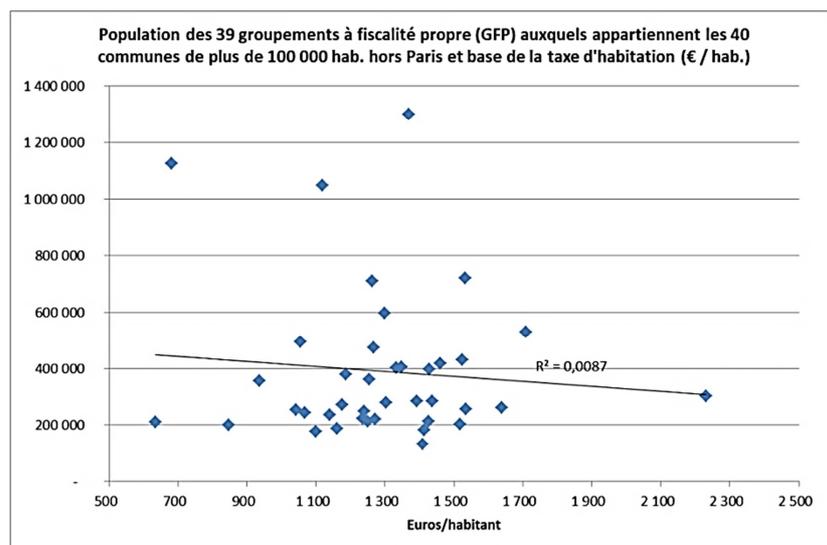
¹⁶⁹ Source : Rapport sur les conséquences de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle.

¹⁷⁰ Depuis 1984, on assiste à une forte hausse des ressources fiscales en pourcentage des recettes totales : 35,3 % en 1984, 54,3 % en 2012.

C'est à l'échelon communal que les inégalités de ressources financières sont les plus fortes. Elles sont étroitement liées à la répartition du produit des impôts économiques perçus par les communes et leurs groupements qui, en moyenne régionale, variait en 2013 de 93 € par habitant en Corse à 250 € par habitant en Île-de-France pour une moyenne en métropole (hors Île-de-France) de 166 €¹⁷¹.

Au sein de l'échelon intercommunal, parmi les 39 EPCI comprenant une commune de plus de 100 000 habitants, soit près de 24 % de la population française, il existe une forte inégalité en ce qui concerne les bases sur lesquelles repose la fiscalité des ménages. Ainsi que le montre le graphique ci-après, l'écart est supérieur à 3,5 alors que ces territoires, fortement urbanisés, présentent des caractéristiques proches. Ces inégalités touchent aussi le produit par habitant de la CVAE qui variait en 2013 de 32 € à 234 € pour une valeur moyenne de 71 €.

Graphique n° 15 : principaux EPCI et dispersion des bases fiscales



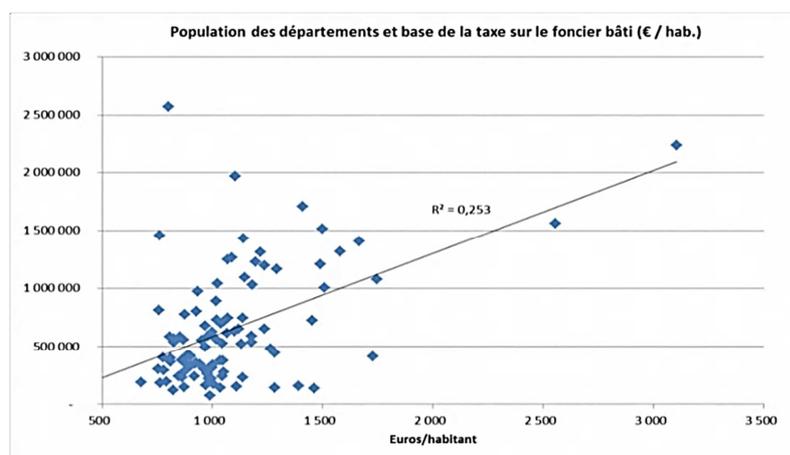
Source : Cour des comptes, données DGFîP

¹⁷¹ Chiffres 2012, Guide statistique de la fiscalité directe locale (DGCL).

Ces données illustrent la grande dispersion du produit fiscal au sein des différentes strates démographiques. Selon une étude récente conduite par l'Assemblée des communautés de France¹⁷², les écarts de ressources (produit fiscal et compensation) étaient particulièrement importants entre les territoires de moins de 10 000 habitants avec un coefficient de dispersion égal à 0,60¹⁷³. Plus que la taille, la diversité des territoires apparaît être le facteur le plus discriminant des niveaux de ressources. Ces mêmes écarts se retrouvent pour la CVAE avec un coefficient de dispersion égal à 0,85 (ensembles intercommunaux de moins de 10 000 habitants).

Les inégalités de ressources sont aussi prégnantes entre départements avec un écart de un à plus de 6,6 en ce qui concerne les bases de la fiscalité des ménages (de 466 €/hab. en Guyane à 3104 €/hab. à Paris¹⁷⁴) comme le montre le graphique suivant¹⁷⁵. Or, cette ressource représentait, en 2013, près de 60 % du produit de leur fiscalité directe.

Graphique n° 16 : dispersion des bases fiscales des départements



Source : Cour des comptes, données DGFIP

¹⁷² Nouvelle géographie fiscale et financière des ensembles intercommunaux, 2013.

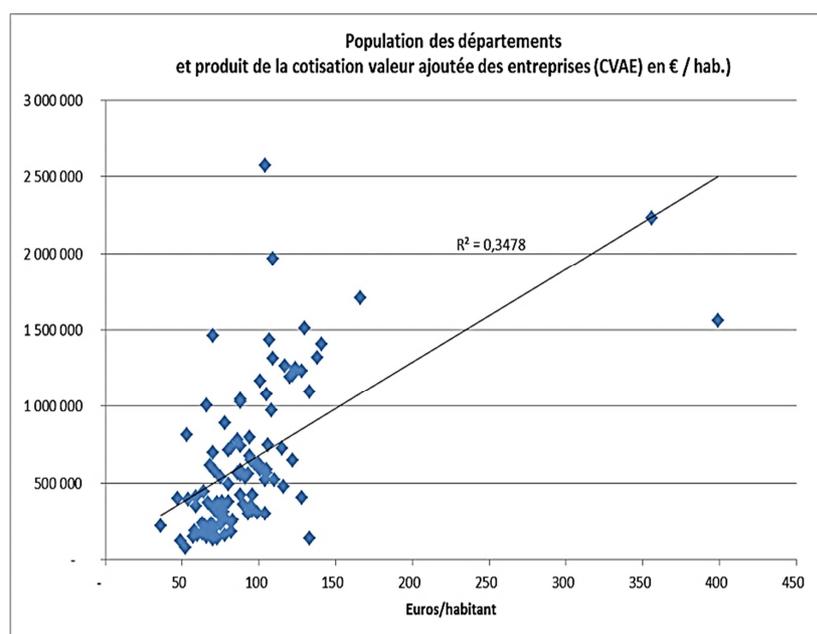
¹⁷³ Plus ce coefficient se rapproche de 1 et plus la dispersion est élevée.

¹⁷⁴ Données 2012, source DGFIP.

¹⁷⁵ Avec un écart-type égal à 276,3. L'écart-type sert à mesurer la dispersion, ou l'étalement, d'un ensemble de valeurs autour de leur moyenne. Plus l'écart-type est faible, plus la population est homogène.

Ainsi, alors que les départements perçoivent près de la moitié (48,5 %) du produit de la CVAE (7,281 Md€), 20 départements en perçoivent moins de 20 M€. À l'inverse, les huit départements parisiens perçoivent 33 % du produit total.

Graphique n° 17 : répartition de la CVAE pour les départements



Source : Cour des comptes, données DGFIP

Bien que d'une ampleur moindre, des inégalités de ressources fiscales existent également entre régions, de 151 € par habitant dans la région Poitou-Charentes à 222 € par habitant dans la région Limousin, mis à part le cas atypique de la collectivité territoriale de Corse (627 € par habitant) dont les ressources sont très spécifiques.

Les inégalités de richesse des collectivités locales sont le reflet des écarts de développement économique entre les territoires. Le produit intérieur brut par habitant varie assez sensiblement d'une région à l'autre ou plus encore d'un département à l'autre.

Cette inégale répartition de la richesse nationale se conjugue avec de forts mouvements de populations qui rendent difficiles les comparaisons entre territoires sur longue période et contribuent à

complexifier l'interprétation des tendances relevées pour les ratios par habitants.

Entre 1982 et 2012, la population métropolitaine est passée de 54 à 63 millions d'habitants (+ 17 %) au gré d'évolutions très contrastées¹⁷⁶ : seule Champagne-Ardenne a perdu des habitants (- 1%) alors qu'à l'inverse, en Languedoc-Roussillon, la population s'est accrue de 40 %. À elles seules, l'Île-de-France et la région Rhône-Alpes concentrent 28 % de la population métropolitaine, 33 % des effectifs employés et 27 % de l'emploi industriel. De même, toutes les régions métropolitaines ont vieilli, mais pas au même rythme¹⁷⁷, ce qui n'est pas sans impact sur les dépenses de solidarité à la charge des collectivités.

Enfin, la diversité des forces et faiblesses économiques des territoires est accentuée par la déconnexion croissante entre les lieux de travail et les lieux de résidence. Il en résulte, en matière de développement des territoires et d'aménagement de l'espace, une dissociation des activités productives et résidentielles, qui peut imposer aux collectivités locales, notamment aux communes et intercommunalités, un décalage croissant entre l'évolution de leurs ressources fiscales et celle de leurs charges.

2 - Les effets de la réforme de la fiscalité locale

La réforme de la fiscalité locale, initiée à la suite de la suppression de la taxe professionnelle a profondément modifié le panier de ressources des différentes catégories de collectivités territoriales. Indirectement, elle a aussi contribué à renforcer les facteurs d'inégalité entre territoires

Cette réforme a maintenu un lien étroit entre les ressources des collectivités et l'imposition économique. Ayant retenu le principe de la territorialisation de la CVAE¹⁷⁸, dont les évolutions sont plus sensibles à la conjoncture que celles de la taxe professionnelle, elle porte en elle le risque d'une accentuation des inégalités au bénéfice des collectivités situées dans les zones économiquement dynamiques.

¹⁷⁶ La part de la population vivant dans des communes de plus de 10 000 habitants varie de 8,3 % dans la Haute-Loire à 98,4 % en Seine-Saint-Denis.

¹⁷⁷ Le Limousin est la région où la part de la population des plus de 60 ans est la plus élevée (30,3 % en 2011) et l'Île-de-France celle où elle est la plus faible (18,2 %).

¹⁷⁸ Le législateur a choisi de rattacher l'impôt aux collectivités locales où l'activité est réalisée.

La dynamique d'évolution des ressources peut être très différente d'une collectivité à l'autre¹⁷⁹. Certaines ont des ressources financières constituées, pour une part élevée, des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, qui sont gelées en valeur à compter de 2013 ; d'autres bénéficient de la hausse du produit de la CVAE. L'évolution divergente des ressources est d'autant plus forte que l'assiette de ce nouvel impôt est inégalement répartie. En 2012, la région Île-de-France concentre à elle seule 30,6 % de l'ensemble des impôts économiques alors, qu'en 2009, elle percevait moins de 14 % du produit global de la taxe professionnelle¹⁸⁰. En conséquence, l'Île-de-France est la seule région à alimenter le fonds national de garantie des régions, faisant ainsi de celui-ci le premier dispositif de péréquation horizontale de la CVAE.

La réforme de la fiscalité locale de 2010 a aussi modifié sensiblement la répartition entre les niveaux de collectivités des taxes sur les ménages et des taxes sur les entreprises. Ainsi, la dynamique d'évolution des ressources fiscales du « bloc communal » repose désormais en grande partie sur les bases et les taux de la fiscalité des ménages. Pour les régions et les départements, elle dépend principalement de l'activité des entreprises.

Une ressource en partie figée pour l'avenir

La réforme a « un effet base » en privant d'évolution les montants compensés versés au titre du FNGIR et de la DCRTP, soit environ 45 M€ (...). Ces changements importants de la structure du panier de recettes posent la question du maintien d'un certain niveau d'autonomie fiscale pour la collectivité.

Source : rapport d'observations définitives de la CRC d'Auvergne, Rhône-Alpes sur le département du Rhône

¹⁷⁹ Outre le fait que grâce aux mécanismes de garantie mis en place, l'ensemble des territoires bénéficient d'un maintien de leurs ressources quelle que soit l'évolution future du tissu économique. Les inégalités antérieures ont donc été figées.

¹⁸⁰ À l'inverse, les régions du Nord-Pas-de-Calais et de Provence-Alpes-Côte d'Azur sont les deux plus grandes perdantes. En 2009, elles étaient destinataires chacune de plus de 9 % du produit de la taxe professionnelle et ne perçoivent plus en 2012 que respectivement 5 % et 6,4 % des impôts économiques (source : DGCL).

B - Un principe constitutionnel

Non définie dans ses contours, ses objectifs et ses moyens, la notion de péréquation telle que reprise par la loi constitutionnelle « *consacre une politique sans fixer de cadre trop rigide*¹⁸¹ ».

1 - Un principe dont les objectifs ne sont pas clairement définis

Aux termes du cinquième alinéa de l'article 72-2 « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». La Constitution ne précise pas le contenu de la notion même de « péréquation » non plus que les objectifs susceptibles d'être poursuivis. Ce texte, qui avait donné lieu à de nombreuses discussions avant son adoption¹⁸², n'a pas été complété par le législateur afin d'en préciser le contenu et la portée à l'occasion de l'adoption des différents mécanismes à visée péréquatrice. Dans sa décision du 17 juillet 2003¹⁸³, reprise à l'appui de la question prioritaire de constitutionnalité du 22 septembre 2010¹⁸⁴, le Conseil constitutionnel a précisé que « *cette disposition a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière* ».

Jusqu'à la réforme de la fiscalité locale de 2010, la croissance soutenue des ressources des collectivités territoriales, notamment celle de la taxe professionnelle, a contribué à limiter la portée des dispositifs mis en place. La réforme de la fiscalité locale consécutive à la suppression de la taxe professionnelle a réduit le dynamisme des recettes fiscales des collectivités. Le gel puis la baisse des dotations de l'État, amorcée en 2014, ont renforcé la contrainte budgétaire pesant sur elles.

Le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour développer les dispositifs de péréquation existants et en créer de nouveaux. Pour autant, l'augmentation des moyens financiers consacrés à la péréquation ne s'est pas accompagnée de l'adoption d'un cadre global permettant d'assurer la cohérence de l'ensemble et d'en évaluer l'efficacité.

¹⁸¹ Assemblée nationale, rap. n° 377, Commission des Finances, 13 novembre 2002.

¹⁸² Le projet de loi prévoyait « de corriger les inégalités de ressources entre collectivités ».

¹⁸³ Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003 : Loi de programme pour l'outre-mer.

¹⁸⁴ Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, Commune de Besançon et autres, cons. 5.

L'exemple allemand

L'article 107 de la loi fondamentale définit de manière précise l'objectif fixé à la péréquation et le critère à prendre en compte pour y parvenir. Il est ainsi mentionné que « *La loi doit assurer une compensation appropriée des inégalités de capacité financière entre les Länder, en tenant compte de la capacité et des besoins financiers des communes (ou groupements de communes). La loi doit définir les conditions d'attribution de droits à compensation aux Länder bénéficiaires et d'obligations de péréquation aux Länder débiteurs ainsi que les critères de détermination des versements compensatoires. Elle peut également disposer que la Fédération, sur ses ressources propres, accorde aux Länder à faible capacité financière des dotations destinées à les aider à couvrir leurs besoins financiers généraux (versements complémentaires).* »

2 - Une notion à concilier avec d'autres principes constitutionnels

Élevée récemment au rang constitutionnel, la notion de péréquation doit être conciliée avec d'autres principes plus anciens, de libre administration des collectivités territoriales ou d'égalité devant les charges publiques¹⁸⁵. En vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus* » et « *bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement* », dans chaque cas « *dans les conditions prévues par la loi* ». L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination « *des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ».

S'agissant des ressources fiscales des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel applique strictement ces principes. Il a ainsi jugé que « *les règles posées par la loi [sur le fondement de ces articles] ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration* »¹⁸⁶ ; ou encore, s'agissant des concours de l'État au financement du RMI/RSA, que « *les règles posées par la loi, ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales*

¹⁸⁵ Conseil d'État, commune de Guyancourt, 1^{er} avril 2014.

¹⁸⁶ Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, LFI pour 1999, cons. 49.

au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités »¹⁸⁷.

Cependant, il a rappelé à plusieurs reprises que les principes d'égalité ou de libre administration ne faisaient pas obstacle à l'instauration de mécanismes de péréquation. Toutefois, toute modification des ressources fiscales, y compris sous une forme péréquée, ne pourrait « *avoir pour effet ni de diminuer les ressources globales des collectivités locales, ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration* »¹⁸⁸.

En l'absence de définition claire des objectifs qui leur sont assignés par le législateur, les dispositifs de péréquation ont été créés, au fur et à mesure de la prise en compte des besoins, sans se préoccuper de leur cohérence, ni évaluer régulièrement leur efficacité d'ensemble. Un diagnostic État-collectivités sur la base d'une évaluation commune, comme le propose l'Assemblée des Départements de France, pourrait permettre d'améliorer l'efficacité globale de ces dispositifs.

C - Une juxtaposition de dispositifs

La péréquation passe par deux modes de correction des inégalités. D'une part, l'État verse aux collectivités territoriales certaines dotations en fonction de critères de ressources et de charges. Ce procédé correspond à la péréquation dite « verticale ». D'autre part, un système de prélèvements sur les collectivités les plus riches et de reversements aux plus pauvres a pour but de réduire les écarts de ressources fiscales. Il est qualifié de péréquation « horizontale ».

1 - Le versement de dotations de l'État

Les dispositifs de péréquation « verticale » reposent sur un ensemble de dotations dont le montant global a progressé ces dernières années. Il reste toutefois limité par rapport à l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

¹⁸⁷ Décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, Dépt. de Seine-Saint-Denis et autres, cons. 14.

¹⁸⁸ Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, loi de finances pour 1999, cons. 50.

a) *L'évolution de la DGF vers un dispositif péréquateur*

Créée par la loi du 3 janvier 1979 en faveur des collectivités territoriales et de certains de leurs groupements, la DGF a été modifiée à de nombreuses reprises. En dernier lieu, la loi de finances pour 2004 lui a donné une place centrale dans le dispositif d'aide financière de l'État aux collectivités territoriales en intégrant en son sein le fonds national de péréquation (FNP) ensuite appelé dotation nationale de péréquation (DNP). La DGF est ainsi devenue le pivot central des dotations de l'État aux collectivités territoriales, passant d'un montant de 19 Md€ en 2003, soit 32 % des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, à 40,1 Md€ en 2014, soit plus de 70 % de ces concours¹⁸⁹.

L'importance des dotations de l'État

L'importance de la DGF marque la forte dépendance financière de la Picardie à l'égard des transferts de l'État. Son poids dans le total des produits, soit 27 %, est équivalent à la moyenne nationale (26 %). En revanche, rapporté au nombre d'habitant (114 €/hab.), la Picardie est la région de France qui perçoit la DGF la plus importante, derrière le Limousin, au même niveau que la Corse, en raison surtout du transfert de la compétence du transport express régional.

Source : rapport d'observations de la CRC Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur la région Picardie

Pour chaque catégorie de collectivités (communes, EPCI, départements et régions), la DGF est constituée de deux parts : une part forfaitaire et une part de péréquation. Chacune regroupe elle-même plusieurs composantes.

Pour les communes, la part forfaitaire de la DGF agrège d'anciennes dotations qui avaient une vocation péréquatrice : une dotation de base variable en fonction de la taille des communes ; une part proportionnelle à la superficie, majorée pour les communes de montagne ; une part correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » de la

¹⁸⁹ Les concours financiers de l'État aux collectivités rassemblent la totalité des transferts financiers destinés uniquement aux collectivités, abondant leurs budgets de façon globale et libre d'emploi. Leur total s'élève à 56,9 Md€ en 2014.

taxe professionnelle ainsi qu'à la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle ; un complément de garantie calculé de manière à assurer que chaque commune retrouve en 2005, à travers sa dotation de base et sa part « superficie », le montant de sa dotation forfaitaire de 2004 indexé de 1 %.

Au-delà des effets indirectement péréquateur de la part forfaitaire de la DGF, la part « péréquation » des communes et des EPCI correspond à la dotation d'aménagement composée elle-même de quatre fractions : la dotation d'intercommunalité, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP).

Pour les départements, la part forfaitaire de la DGF comprend une dotation de base proportionnelle au nombre d'habitants ainsi qu'un complément de garantie. Ils perçoivent en plus une part « péréquation » constituée de la dotation de péréquation urbaine (DPU) et de la dotation de fonctionnement minimale (DFM).

Enfin, la DGF des régions se compose d'une dotation forfaitaire et d'une dotation de péréquation.

Calcul de la dotation forfaitaire de la DGF

Pour les communes, cette dotation (12 655 M€ au total) se décompose en cinq parts :

- une dotation de base (6 812 M€) qui varie, depuis 2011, de 64,46 € à 128,93 € par habitant selon la taille de la commune ;
- une part proportionnelle à la superficie (225 M€) égale à 3,22 € par hectare (5,37 € pour les communes de montagne) ;
- une part compensation (1 469 M€) correspondant à l'ancienne « part salaire » de la taxe professionnelle ainsi qu'à la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) ;
- un complément de garantie (4 734 M€) qui vise à compenser les effets de la DGF en 2004 ;
- une dotation « parcs nationaux et naturels marins » (3,5 M€).

Pour les intercommunalités, la DGF comprend deux composantes :

- la dotation d'intercommunalité (2 535 M€), elle-même composée d'une dotation de base et d'une dotation de péréquation¹⁹⁰ dont le montant varie de 24,48 €/hab. à 60 €/hab. en fonction de la catégorie juridique (hors majoration).

Les sommes affectées à chaque catégories d'EPCI (autres que les communautés urbaines et métropoles) sont réparties à raison de 30 % pour la dotation de base et de 70 % pour la dotation de péréquation.

Pour la dotation de base, l'attribution de chaque établissement est calculée en fonction de « la population DGF » totale des communes regroupées et du coefficient d'intégration fiscale (sauf syndicat d'agglomération nouvelle).

- la dotation de compensation (4 494 M€) correspond à l'ancienne compensation « part salaires » et à la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de dotation de compensation de taxe professionnelle subies entre 1998 et 2001 ; depuis 2012, il est introduit un écrêtement uniforme dont le taux est fixé par le comité des finances locales.

Pour les départements, la dotation forfaitaire (7 538 M€) comprend trois composantes depuis 2014 :

- une dotation de base de 74,02 € par habitant ;

- un complément de garantie qui vise à compenser les effets de la DGF en 2004¹⁹¹ sur lequel est appliqué un écrêtement ;

- la contribution des départements au redressement des finances publiques qui est répartie en fonction de la population et d'un indice synthétique.

De plus, les départements bénéficient d'une dotation de compensation (2 830 M€) créée par la loi de finances pour 2004, qui correspond aux montants dus en 2003 au titre de l'ancien concours particulier compensant la suppression des contingents communaux d'aide sociale (CCAS) et de 95 %

¹⁹⁰ La dotation de péréquation est répartie en fonction de l'écart relatif de potentiel fiscal, de la population éventuellement pondérée et du coefficient d'intégration fiscale du groupement pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

¹⁹¹ L'article L. 3334-3 du CGCT précise que le département perçoit, le cas échéant, une garantie égale en 2005 à la différence entre le montant qu'il aurait perçu en appliquant à sa DGF de 2004 un taux de progression égal à 60 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la DGF, d'une part, et sa dotation de base pour 2005, d'autre part.

de la dotation générale de décentralisation (DGD) hors compensations fiscales.

Pour les régions, la dotation forfaitaire (5 081 M€) regroupe les anciennes compensations fiscales (suppression de la compensation « part salaires » des bases de taxe professionnelle, ainsi que les parts régionales des droits de mutation à titre onéreux et de la taxe d'habitation) et 95 % de la dotation générale de décentralisation.

À compter de 2012, la dotation forfaitaire de chaque région correspond à la dotation forfaitaire perçue l'année précédente minorée le cas échéant selon un taux fixé par le comité des finances locales afin d'alimenter la dotation de péréquation.

En 2014, au titre de leur contribution au redressement des finances publiques, une réfaction a été appliquée aux montants de la part forfaitaire de la DGF versée aux communes (-588 M€), intercommunalités (-252 M€), départements (-476 M€) et régions (-184 M€).

La part péréquatrice de la DGF est passée de 4,5 Md€ en 2004 (12,3 % de la DGF) à 7,5 Md€¹⁹² en 2013 (18,2 % de la DGF). Cette progression résulte de la hausse régulière des dotations de solidarité¹⁹³ mais aussi de la stabilisation en valeur des concours financiers de l'État entre 2011 et 2013, puis de leur diminution en 2014. L'accélération de la baisse des dotations de l'État entre 2015 et 2017 tendra, toutes choses égales par ailleurs, à augmenter la part relative de la péréquation. Comme le souligne l'Assemblée des communautés de France, tout accroissement de la péréquation verticale est gagé par la diminution d'autres composantes de la DGF.

¹⁹² Ce chiffre n'inclut pas les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) à hauteur de 430 M€.

¹⁹³ Comme en 2013, les nouveaux emplois de la DGF des communes et des EPCI, soit 124 M€ pour 2014, seront financés à 50 % par une minoration du complément de garantie et à 50 % par une minoration de la compensation part salaires. Concernant la péréquation départementale, le comité des finances locales (CFL) a maintenu l'accroissement prévu par la loi de finances pour 2014, soit 10 M€, dont 65 % seront destinés à la DFM et 35 % à la DPU.

Des évolutions divergentes de la DGF

La dotation globale de fonctionnement de la communauté de communes des Olonnes (dotation de base + bonification + dotation de péréquation), passant de 4,691 M€ en 2008 à 3,846 M€ en 2012, a connu une baisse de 18 %, soit de 4,8 % par an en moyenne. Chacune des trois dotations de la DGF a diminué, en premier lieu la dotation de compensation à partir de 2011. Cette baisse a été due à la minoration du produit de la TASCOM (0,728 M€) qui avait été perçu par l'État sur le territoire de la collectivité.

Source : rapport d'observations définitives de la CRC des Pays de la Loire sur la communauté de communes des Olonnes

La DGF de la communauté de communes de la région de Guebwiller a été multipliée de plus de 4,7 entre 2007 et 2011. L'établissement public a bénéficié en 2011 d'une DGF par habitant de 108 € contre 60 € en moyenne pour les autres communautés de communes de sa strate. La dotation d'intercommunalité a progressé en grande partie du fait de la perception d'une DGF bonifiée (passage à la taxe professionnelle unique, augmentation du coefficient d'intégration fiscale, population de l'EPCI comprise entre 3 500 habitants et 50 000 habitants et exercice de quatre des sept groupes de compétences) et d'une forte augmentation de la dotation de compensation surtout due au transfert des compensations « part salaires » perçues par les communes avant le passage en fiscalité professionnelle unique.

Source : rapport d'observations définitives de la CRC Alsace sur la communauté de communes de la région de Guebwiller

Au cours de la période 2007-2011, la baisse de la DGF de 0,393 M€ a été plus que compensée par l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine de 0,526 M€, soit de 47 %. La DSU représente désormais 5,5 % des produits de gestion.

Source : rapport d'observations définitives de la CRC Basse-Normandie, Haute-Normandie sur la commune de Lisieux

Comme le montrent ces exemples, les évolutions par collectivité peuvent être rapides et contrastées au-delà de la baisse annoncée en pourcentage des concours financiers de l'État. Il s'agit, toutefois, d'une redistribution « à somme nulle » entre collectivités qui n'a de sens que si les critères de péréquation utilisés sont cohérents, pertinents et suffisamment discriminants au regard de l'objectif de réduction des inégalités de ressources et de charges.

b) Des dispositifs principalement centrés sur le secteur communal

En 2013, la péréquation dite « verticale » représentait au total 7,542 Md€¹⁹⁴. Pour le « bloc communal », la péréquation « verticale » représente une part significative (25,5 %) de la DGF, soit 5,878 Md€ en 2014 sur un total de 23,047 Md€. En fait, cette part est près de deux fois moins importante si l'on met à part la dotation d'intercommunalité (2,535 Md€) dont l'objectif n'est pas uniquement de réduire les inégalités de ressources et de charges. Pour les départements, l'effort de péréquation est plus limité : il ne représente que 12,1 % de la DGF (1,423 Md€ sur un total de 11,791 Md€). Il est marginal (3,7 %) pour les régions (193 M€ sur 5,274 Md€).

En dépit de la progression sensible de ces dernières années, le montant total de la péréquation « verticale » demeure modeste par rapport à la masse des transferts financiers de l'État aux collectivités locales (plus de 100 Md€), aux produits réels de fonctionnement des collectivités locales (191,2 Md€) ou aux recettes fiscales (75 Md€)¹⁹⁵. Dès lors, les mécanismes de péréquation « verticale » n'ont de sens que s'ils se concentrent sur des situations précisément définies.

Les différents dispositifs de péréquation verticaux (2014)

La péréquation au sein du bloc communal : au sein de la DGF des communes et intercommunalité (23,047 Md€), on distingue :

- **la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)**. Cette dotation (1 551 M€) vise les « communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées ».

¹⁹⁴ À ce montant, il est possible d'ajouter les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (430 M€) bien qu'ils ne fassent pas partie de la DGF et que leurs critères de versement puissent différer sensiblement d'un département à l'autre, soit un total de 7,972 Md€.

¹⁹⁵ 49,642 Md€ pour le produit des trois taxes « ménages » (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti) et 25,378 Md€ pour les impôts économiques.

- Bénéficient de la dotation les trois premiers quarts des communes de 10 000 habitants et plus et le premier dixième des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, classées, chaque année, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges¹⁹⁶ ;
- **la dotation de solidarité rurale (DSR) d'un montant global de 1 008 M€** : depuis 2011, la dotation de solidarité rurale est composée d'une fraction « bourg-centre », d'une fraction « péréquation » et d'une fraction « cible » ;
- **la dotation nationale de péréquation (DNP) de 784 M€**. Elle comprend deux parts : une part, dite « principale », qui vise à corriger les insuffisances de potentiel financier, et une part, dite « majoration », plus spécifiquement destinée à la réduction des écarts de potentiel fiscal ;
- **la dotation d'intercommunalité (2 535 M€)** : son montant en diminution de 252 M€ en 2014 est réparti entre les cinq catégories de groupements à raison de 30 % pour la dotation de base et de 70 % pour la dotation de péréquation.

La péréquation au sein des départements : au sein de la DGF des départements (11,791 Md€), on distingue :

- **la dotation de péréquation urbaine des départements (DPU) d'un montant de 626 M€** : cette dotation est versée aux départements urbains dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel financier par habitant moyen des départements, et dont le revenu par habitant est inférieur à 1,4 fois le revenu par habitant moyen des départements ; en 2013, 38 départements étaient éligibles ;
- **la dotation de fonctionnement minimale (DFM) d'un montant de 797 M€** : elle est attribuée aux départements ne répondant pas aux conditions démographiques prévues pour l'éligibilité à la DPU. Ne sont par ailleurs pas éligibles les départements dont le potentiel financier par habitant est supérieur au double du potentiel financier moyen dans cette catégorie de collectivités ; en 2013, 67 départements étaient éligibles.

La péréquation au sein des régions : au sein de la DGF des régions (5,274 Md€), on distingue :

¹⁹⁶ Les 250 premières communes de 10 000 habitants et plus et les 30 premières communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, classées en fonction d'un indice synthétique bénéficient en plus de leur dotation de droit commun d'une DSU « cible ».

- **la dotation de péréquation des régions (DPR) d'un montant de 193 M€** : pour les régions métropolitaines et la collectivité territoriale de Corse¹⁹⁷ sont bénéficiaires celles dont l'indicateur de ressources fiscales par habitant est inférieur à l'indicateur de ressources fiscales moyen par habitant de l'ensemble des régions métropolitaines et de la collectivité territoriale de Corse et dont le produit intérieur brut par habitant est inférieur à 1,3 fois le produit intérieur brut moyen par habitant de l'ensemble des régions métropolitaines et de la collectivité territoriale de Corse. En 2013, 18 régions étaient éligibles.

2 - Les transferts de ressources fiscales entre collectivités territoriales

Jusqu'à la réforme de la fiscalité locale de 2010 et la suppression de la taxe professionnelle, les dispositifs de péréquation « horizontale » reposaient, pour l'essentiel, sur le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France¹⁹⁸ (FSRIF) créé en 1991 « *afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines de cette région qui supportent des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population* ». Ce fonds a été sensiblement modifié en 2012, la loi lui fixant désormais un objectif annuel de ressources : 230 M€ en 2013, 250 M€ en 2014, 270 M€ en 2015. En 2013, 283 communes y ont participé : 148 comme contributrices (dont la ville de Paris à hauteur de 131,3 M€, soit 57 % de la ressource), 126 comme bénéficiaires et 9 à la fois bénéficiaires et contributrices. Depuis lors, six autres fonds de péréquation « horizontale » ont été créés.

Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements a été mis en place en 2011. Il est alimenté par deux prélèvements (sur stock et sur flux). Les ressources sont ensuite réparties en trois tiers entre les départements éligibles. En 2014, ses ressources s'élevaient à 258 M€ : on compte 18 départements contributeurs nets et 82 bénéficiaires nets. Le montant moyen des attributions nettes par département est de 2,39 M€, soit 4,38 € par habitant (décision du CFL du 11 mars 2014).

¹⁹⁷ Des règles spécifiques sont prévues pour l'outre-mer.

¹⁹⁸ Jusqu'à la réforme de la fiscalité locale, les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle étaient considérés comme des dispositifs de péréquation horizontaux. Ils sont depuis financés par une dotation de l'État à hauteur de 430 M€.

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été mis en place en 2012. Il constitue le premier mécanisme national de péréquation « horizontale » dans le secteur communal et son montant (570 M€ en 2014) devrait progresser chaque année jusqu'à atteindre 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales en 2016, soit plus de 1 Md€. En 2013, 1 393 collectivités ont contribué au FPIC et 1 771 en ont bénéficié.

Le fonds national de péréquation de la CVAE des départements a été mis en œuvre en 2013. Doté de 60 M€, il est alimenté par deux prélèvements (sur stock et sur flux). Le reversement est effectué au profit de la moitié des départements classés selon un indice synthétique de ressources et de charges. La totalité des départements d'outre-mer en est bénéficiaire. En 2014, les départements de l'Île-de-France, à l'exception de la Seine-Saint-Denis, contribuent à hauteur de 40 M€.

Le fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse a également été mis en œuvre en 2013. Doté de 22,8 M€ la première année et de 93 M€ en 2014, les bénéficiaires en sont les régions d'outre-mer les régions métropolitaines (et la collectivité territoriale de Corse), dont l'indicateur de ressources fiscales par habitant est inférieur à la moyenne métropolitaine et dont le produit intérieur brut par habitant est inférieur à 1,3 fois la moyenne. En 2014, 16 régions de métropole et la totalité des régions d'outre-mer sont éligibles au fonds. La principale collectivité contributrice est la région Île-de-France à hauteur de 74,6 M€.

En outre, pour 2014 seulement, un **fonds de solidarité exceptionnel** en faveur des départements a été mis en place. Il est alimenté par un prélèvement égal à 0,35 % du montant de l'assiette de la taxe de publicité foncière des droits d'enregistrement. Le montant du prélèvement de solidarité et du prélèvement au titre du fonds national de péréquation des DMTO est limité à 12 % du produit des DMTO perçu l'année précédente.

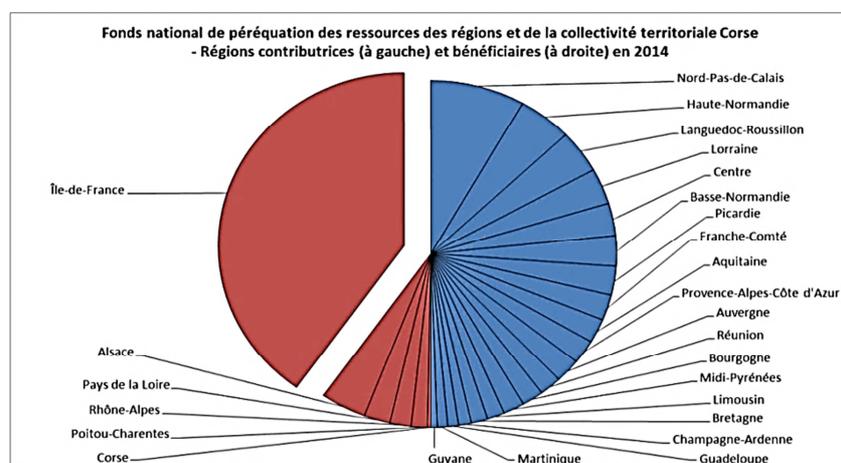
Enfin, a été créé un **fonds de solidarité** (60 M€) en faveur des départements de la région Île-de-France dont l'indice synthétique de ressources et de charges est supérieur à 95 % de l'indice médian. Les principaux contributeurs sont les départements de Paris (26,6 M€) et des Hauts-de-Seine (30 M€).

Au total, l'existence de deux fonds spécifiques à la région Île-de-France met en évidence la concentration importante des richesses fiscales dans ce territoire et la difficulté de réduire les écarts de ressources par le biais des mécanismes de droit commun.

Les dispositifs de péréquation « horizontale » s'élevaient globalement à 1 Md€ en 2013. Ils devraient progresser rapidement à l'avenir, bénéficiant des objectifs annuels de ressources fixés à la fois pour le FSRIF et le FPIC. Il apparaît néanmoins que la péréquation sur les

produits de CVAE des départements et des régions reste à des niveaux très faibles au regard des sommes versées (16,3 Md€ en 2013).

Graphique n° 18 : contributeurs et bénéficiaires du fonds national de péréquation des ressources des régions (2014)



Cour des comptes, données DGCL

De plus, la dispersion de ces fonds est élevée compte tenu du nombre important de collectivités bénéficiaires à l'exemple du fonds national de péréquation des DMTO (82 départements bénéficiaires nets), du fonds national de péréquation de la CVAE des départements (la moitié des départements sont éligibles), du fonds national des ressources des régions (16 régions métropolitaines sur 22 comme on peut le constater sur le graphique joint) ou du FSRIF (près de la moitié des communes concernées étant bénéficiaires), même si l'effet péréquateur est nettement renforcé puisqu'il résulte à la fois des prélèvements et de la répartition.

La spécificité de la ville de Paris

La montée en puissance des dispositifs de péréquation, dont les paramètres sont déterminés au niveau national, représente une contrainte budgétaire supplémentaire qui s'accroît d'année en année. Compte tenu des critères appliqués pour alimenter ces fonds (valeurs supérieures aux moyennes pour le potentiel financier, ou pour les perceptions de droits de mutation, de contribution sur la valeur ajoutée), la situation économique et sociale relativement favorable de la ville de Paris fait d'elle un contributeur important (16 à 56 % des ressources des fonds).

Au total, depuis 2010, avec la mise en place de nouveaux dispositifs, les concours de la Ville au titre de la péréquation sont passés de 86 M€ pour le seul fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF), à 297,4 M€ en 2013 pour quatre fonds (FSRIF + fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC) + fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)).

Source : rapport d'observations définitives de la CRC Île-de-France sur la ville de Paris

II - Un système complexe et peu efficace

La création de deux nouveaux fonds en 2014 a porté à quatorze le nombre de dispositifs de péréquation ayant pour objectif de réduire les écarts de ressources et de charges entre collectivités territoriales. Cet ensemble se caractérise par sa complexité, notamment au regard de la multiplicité des critères utilisés (A), qui contribue d'ailleurs à expliquer son efficacité limitée (B).

A - Une complexité croissante

1 - Un système très composite

Les mécanismes de péréquation dont bénéficient les collectivités constituent un ensemble peu lisible dont l'évaluation est complexe compte tenu de la pluralité des critères d'éligibilité et de répartition, de l'insuffisante sélectivité des dispositifs et de l'existence de garanties de ressources qui en réduisent la portée, même si la création de ces dispositifs résulte de la recherche de mécanismes adaptés aux spécificités des territoires.

a) Un nombre excessif de critères d'éligibilité et de répartition

Créés sans véritable cohérence d'ensemble, les critères d'éligibilité et de répartition se sont multipliés et complexifiés au cours des années. Chaque mécanisme étant doté de ses propres critères répondant à une logique particulière, il est difficile d'en apprécier l'efficacité. C'est pourquoi les réflexions actuelles, conduites par le comité des finances locales sur une simplification de la DGF, intègrent la recherche de lisibilité en matière de péréquation.

○ Les critères d'éligibilité

Historiquement, la péréquation est mise en œuvre en fonction de critères de ressources, conformément à son objectif de réduction des inégalités de richesse fiscale. Le plus ancien d'entre eux est le potentiel fiscal qui est obtenu en appliquant aux bases fiscales de la collectivité concernée le taux moyen des impôts directs locaux dans sa strate ou sa catégorie. Ce critère est parfois combiné avec celui de l'effort fiscal¹⁹⁹. L'adjonction de la dotation forfaitaire de la DGF au potentiel fiscal détermine le potentiel financier. Sont ainsi utilisés :

- le potentiel financier par habitant et le potentiel financier moyen par habitant pour le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France ;
- le double du potentiel financier moyen par habitant pour la dotation de fonctionnement minimale des départements ;
- le potentiel financier par habitant et le potentiel financier moyen par habitant majoré de 5 % ainsi que l'effort fiscal pour la dotation nationale de péréquation.

Pour la dotation d'intercommunalité, le coefficient d'intégration fiscal (CIF) est pris en compte avec le potentiel fiscal.

Ultérieurement, d'autres indicateurs de ressources ont été créés, notamment après la réforme de la fiscalité locale qui a profondément modifié le panier de ressources des collectivités territoriales et, en conséquence, entraîné des modifications du classement des collectivités au regard de leur richesse fiscale. Ont ainsi été créés :

- un critère composé pour chaque collectivité, à part égale, proportionnellement à l'écart à la moyenne de l'indicateur de ressources fiscales par habitant et l'écart à la moyenne de l'indicateur de ressources fiscales par kilomètre carré (dotation de péréquation des régions) ;
- un critère s'appliquant aux collectivités dont le produit de la CVAE est supérieur à 90 % de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) par

¹⁹⁹ L'effort fiscal est mesuré par le rapport entre le produit des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères perçu par une commune et le produit qu'elle aurait obtenu en appliquant le taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes.

habitant pour le fonds national de péréquation de la CVAE des départements ;

Les inégalités entre collectivités ne se limitent pas aux écarts de ressources. Certaines d'entre elles supportent davantage de charges que la moyenne. En conséquence, des critères de charges, parfois combinés à des critères de ressources sont également utilisés :

- le revenu moyen par habitant et le revenu par habitant de la commune pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France ;
- l'indice synthétique de ressources et de charges composé à la fois du potentiel financier, du revenu par habitant et des bénéficiaires du RSA, du total de bénéficiaires d'aides au logement pour le fonds de solidarité des départements.

Cette énumération met en évidence une élaboration des dispositifs au cas par cas, sans remise en cause des indicateurs préexistants lorsque de nouveaux mécanismes sont créés. Il en résulte une absence d'unité des actions de péréquation, y compris du fait de critères ouvrant droit au bénéfice de fonds destinés à une même catégorie de collectivités.

○ Les critères de répartition

Les critères de répartition se sont également complexifiés et diversifiés au fur et à mesure de la mise en place des différents fonds. Si la création d'indices synthétiques permettant de mesurer plus finement des écarts de situation entre collectivités est bienvenue, l'existence d'indices différents pour des dispositifs dont les finalités sont semblables est difficilement compréhensible.

Il en est ainsi, par exemple, pour la dotation de solidarité urbaine (DSU) et pour le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) qui poursuivent des objectifs similaires, via :

- un indice synthétique de charge composé du potentiel financier, de la proportion de logements sociaux, des bénéficiaires d'aides au logement et du revenu moyen pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale ; la dotation de chaque commune éligible étant égale au produit de sa population par la valeur de cet indice lui-même pondéré par l'effort fiscal dans la limite de 1,3 et par un coefficient variant uniformément de 2 à 0,5 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles ;
- un indice synthétique de ressources et de charges constitué du potentiel financier moyen, du revenu moyen, de la proportion de logements sociaux pour le fonds de solidarité des communes de la

région d'Île-de-France ; l'allocation de chaque commune éligible étant calculée en fonction du produit de sa population par son indice synthétique et pondérée par un coefficient variant uniformément de 4 à 0,5 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles.

En ce qui concerne le mécanisme de péréquation créé par la loi de finances pour 2014 afin de réduire les inégalités relatives aux charges des départements en matière d'allocations individuelles de solidarité, les ressources sont réparties entre les départements en fonction des restes à charge par habitant au titre des dépenses d'allocations individuelles de solidarité.

La multiplicité des critères ainsi que leurs interactions altèrent la cohérence d'ensemble des divers dispositifs et l'appréciation de leur adéquation aux objectifs poursuivis.

Les critères de ressources s'avèrent désormais difficiles à appréhender. En effet, les nouvelles composantes de ces indicateurs, dont la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, aboutissent à une mesure de la richesse très différente de celle qui prévalait antérieurement.

De manière générale, les nouveaux indicateurs de richesse intègrent les impositions se substituant à la taxe professionnelle ainsi que les montants éventuellement perçus ou supportés au titre de la DCRTP et du FNGIR. Cette nouvelle définition du potentiel financier modifie fortement les rangs de classement des collectivités en fonction de leur richesse. Elle induit des transferts de ressources comme le montrent les exemples issus des travaux des chambres régionales des comptes. Bien que la loi de finances pour 2013 ait prévu un lissage sur trois ans des effets de la perte d'éligibilité, les conséquences sont significatives pour les collectivités qui ne seront plus éligibles à certains fonds.

L'impact de la modification des indicateurs de richesse

La commune de Vichy laisse apparaître une richesse fiscale au regard de son potentiel financier. Cet indicateur reste en effet 1,3 fois supérieur à la moyenne de la strate. Pour l'ordonnateur, cette notion de potentiel financier a été « redoutable », car elle a signifié une augmentation de 76 % de l'indicateur de richesse utilisé pour la répartition des dotations, alors qu'en moyenne l'augmentation ne dépassait pas 26 % (...). Il est estimé que les contraintes spécifiques des communes-centre devraient également être mieux prises en considération, dans la mesure de leur richesse. Elles concentrent souvent les difficultés économiques et sociales du territoire et accueillent la plus grande part des logements sociaux de l'agglomération.

Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes sur la commune de Vichy

Ces réformes ont provoqué un bouleversement profond de la hiérarchie des potentiels : le Territoire-de-Belfort qui, avant la réforme, disposait d'un potentiel financier inférieur à la moyenne nationale, risque de franchir la barre de la moyenne des départements et, de ce fait, de perdre son éligibilité aux dispositifs de péréquation horizontale. En outre, cela influe également sur le niveau des prélèvements qui alimentent différents fonds.

Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté sur le département du Territoire-de-Belfort

Après la modification des bases de calcul du potentiel financier, le département du Vaucluse, nettement en-deçà auparavant de la moyenne nationale, figure aujourd'hui parmi les départements considérés comme les plus riches au regard de cet indicateur.

Il en est d'abord résulté une diminution du montant de la dotation forfaitaire perçue par la collectivité (86,7 M€ en 2013), calculée en fonction de la population et constituée de deux parts : une dotation dite de base (sur la base d'un taux actuel de 74,02 € par habitant, soit 41,7 M€ en 2013) et un complément de garantie (45 M€ en 2013). Or, ce dernier fait l'objet, depuis 2012, d'une minoration pour les départements dont le potentiel financier par habitant est supérieur ou égal à 0,95 fois celui de la moyenne nationale. Le Vaucluse, qui se retrouve dans cette catégorie à la suite de la modification du calcul du potentiel financier, a ainsi vu sa dotation forfaitaire baisser de 0,3 M€ entre 2011 et 2012.

La modification des indicateurs de richesse ne pouvait manquer d'avoir également des conséquences au niveau de la péréquation.

Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur sur le département du Vaucluse

La multiplication et la modification des critères constituent également des facteurs d'incertitude pour les collectivités concernées.

a) L'utilisation de critères trop peu discriminants

Tableau n° 25 : répartition par strate démographique des communes éligibles aux dotations de péréquation en 2013

France métropolitaine	Nombre de communes				
	Total	Éligibles à la DSU	Éligibles à la DSR	Dont éligibles à la DSR « cible »	Éligibles à la DNP
Total	36 552	847	34 910	10 000	24 786
Ensemble – 10 000 habitants	35 578	116	34 842	10 000	24 113
Ensemble + 10 000 habitants	974	731	68	0	673
Strate de population DGF					
1) de 0 à 499 habitants	18 845	0	18 440	4 787	12 100
2) de 500 à 999 habitants	7 433	0	7 286	2 487	5 448
3) de 1 000 à 1 999 habitants	4 845	0	4 754	1 471	3 442
4) de 2 000 à 3 499 habitants	2 315	0	2 269	682	1 627
5) de 3 500 à 4 999 habitants	985	0	966	245	696
6) de 5 000 à 7 499 habitants	769	77	751	224	522
7) de 7 500 à 9 999 habitants	386	39	376	104	278
8) de 10 000 à 14 999 habitants	346	253	43	0	236
9) de 15 000 à 19 999 habitants	180	130	24	0	118
10) de 20 000 à 34 999 habitants	239	175	1	0	167
11) de 35 000 à 49 999 habitants	88	73	0	0	65
12) de 50 000 à 74 999 habitants	60	50	0	0	41
13) de 75 000 à 99 999 habitants	21	16	0	0	14
14) de 100 000 à 199 999 habitants	29	26	0	0	22
15) plus de 200 000 habitants	11	8	0	0	10

Source : DGCL

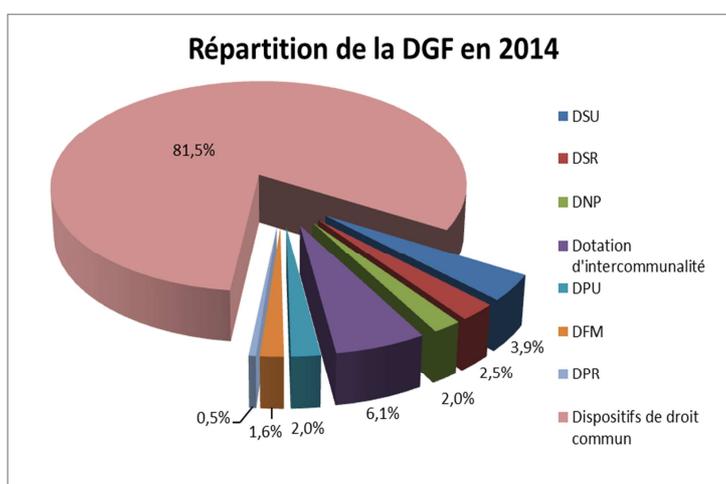
La pertinence des critères d'éligibilité s'apprécie, notamment, au regard de la légitimité, pour une collectivité donnée, de percevoir des ressources au titre de la péréquation. Or, s'agissant plus particulièrement de la péréquation « verticale », les critères d'éligibilité restent larges, ce

qui favorise une grande dispersion des montants versés et, en conséquence, une perte d'efficacité des dispositifs mis en œuvre.

Ainsi, s'agissant des communes, des critères d'éligibilité peu discriminants ont favorisé une logique de dispersion contraire à l'objectif recherché.

Par exemple, 85 % des communes de plus de 100 000 habitants et 75 % des communes de plus de 10 000 habitants sont éligibles à la DSU ; près de 98 % des communes de moins de 10 000 habitants sont bénéficiaires de la DSR ; 68 % des communes de moins de 10 000 habitants et 69 % des communes de plus de 10 000 habitants sont éligibles à la DNP ; 1 053 communes seulement ne bénéficient que de la dotation forfaitaire de la DGF sans bénéficier d'aucun des dispositifs de péréquation.

Graphique n° 19 : répartition de la DGF (2014)



Source : DGCL

b) De nombreuses dispositions dérogatoires

Le législateur est souvent intervenu pour lisser dans le temps l'impact à la hausse, comme à la baisse, sur les ressources des collectivités des nouveaux dispositifs de péréquation qu'il mettait en œuvre, amoindrissant ainsi leur efficacité.

Ainsi, le fonds national de péréquation de la CVAE des départements est alimenté par des prélèvements sur les ressources des départements contributeurs, qui sont plafonnés à 1 % du produit de l'impôt perçu par eux l'année précédente, voire à 2 % pour ceux dont ce produit est supérieur à trois fois la moyenne nationale.

Les collectivités territoriales peuvent bénéficier d'un minimum garanti (par exemple, les communes bénéficiaires du FSRIF ne peuvent percevoir une attribution inférieure à 90 % de celle perçue au titre de 2011). La hausse peut être plafonnée (le prélèvement au bénéfice du FSRIF ne peut excéder 11 % des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité ni 140 % du prélèvement opéré en 2009 avec un abattement de 50 % pour les communes contributrices pour la première fois). Une partie du versement peut être maintenue lorsqu'elles cessent d'être éligibles (50 % la première année dans l'exemple du FSRIF).

Illustration de la complexité de ces dispositifs dérogatoires, le Conseil constitutionnel, saisi par une commune d'Île-de-France, vient de déclarer inconstitutionnel le bénéfice, aux seules communes contributrices en 2009, du plafonnement de la croissance du prélèvement au titre du FSRIF²⁰⁰.

2 - Un dispositif évolutif : l'exemple du FPIC

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été créé dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale mais sa première année d'application et ses modalités de fonctionnement ont été fixées par la loi de finances pour 2012. Il a vocation à devenir le principal fonds de péréquation au niveau communal et intercommunal.

Ce nouveau dispositif repose sur des principes novateurs. En particulier, la richesse est mesurée à l'échelle de l'intercommunalité par le biais du potentiel financier agrégé (PFIA)²⁰¹ en consolidant les

²⁰⁰ Décision n° 2014-397 QPC du 6 juin 2014.

²⁰¹ Le potentiel fiscal agrégé additionne (le produit des bases communales d'imposition TH,TFPB,TFNB par le taux moyen national de chacune des taxes) + (la somme du produit des bases communales de CFE par le taux moyen national + les produits de la CVAE, IFER, TATFNB, Tascom perçus par le groupement et les communes membres) + la somme des versements reçus ou effectués au titre de la DCRTP et du FNGIR + produits spécifiques perçus (jeux, eau minérale, mines, casinos) + montants perçus au titre de la part compensation dotation forfaitaire (hors

ressources de l'EPCI et celles de ses communes-membres. Cette approche vise à neutraliser les choix fiscaux des intercommunalités et à permettre de comparer les EPCI à fiscalité propre de différentes catégories. Un nouveau paramètre a toutefois été introduit dans le calcul du prélèvement en 2013 : le revenu par habitant intervient désormais à hauteur de 25 %.

Les contributeurs sont les ensembles intercommunaux dont le PFIA par habitant est supérieur à 0,9 fois la moyenne nationale²⁰² : environ 45 % sont dans ce cas²⁰³. En sont bénéficiaires 60 % des ensembles intercommunaux, classés selon un indice synthétique représentatif de leurs ressources et de leurs charges. Cet indice est composé à 60 % du revenu par habitant, à 20 % du potentiel fiscal agrégé et à 20 % de l'effort fiscal agrégé.

Une fois définie la contribution ou l'attribution d'un ensemble intercommunal, elle est répartie entre l'EPCI et ses communes-membres selon des modalités prévues par la loi. Elle était modulable initialement par l'EPCI à l'unanimité ou à la majorité qualifiée mais cette disposition a été jugée très contraignante. Depuis 2013, la répartition de droit commun s'effectue en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF) de l'EPCI, puis entre les communes-membres en fonction du potentiel financier par habitant (et non plus au prorata de leur contribution au potentiel fiscal agrégé) et de leur population²⁰⁴.

certaines compensations spécifiques). Le potentiel financier agrégé est majoré de la somme des dotations forfaitaires perçues par les communes-membres d'un EPCI.

²⁰² Les populations retenues pour le calcul du PFIA sont pondérées par un coefficient qui varie en fonction croissante de la taille de la collectivité.

²⁰³ Pour les communes isolées et ensembles intercommunaux en Île-de-France, la somme des prélèvements au titre du FPIC et du FSRIF a été plafonnée à 13 % des ressources prises en compte pour le calcul du PFIA.

²⁰⁴ Trois possibilités de répartition interne sont désormais proposées :

- 1 - Répartition de droit commun entre l'EPCI et ses communes-membres ;
- 2 - Répartition dérogatoire à la majorité des 2/3 entre l'EPCI et ses communes-membres en fonction du CIF, puis entre communes en fonction de leur population, du revenu par habitant, du potentiel fiscal ou financier par habitant et, éventuellement, de critères complémentaires. Ces modalités ne peuvent avoir pour effet de majorer de plus de 20 % la contribution d'une commune-membre ;
- 3 - Répartition dérogatoire libre à l'unanimité.

La délicate répartition entre les collectivités-membres

Le principe de la répartition choisi est de ne rien verser aux communes et, même, de prélever la contribution nette due par les communes lorsque le cas se présente.

Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur la commune de Maubeuge

La contrepartie de ces prélèvements (FPIC) devrait être répartie entre la communauté d'agglomération et les communes-membres par le biais d'une diminution de la dotation de solidarité communautaire. Toutefois, la communauté d'agglomération a décidé de prendre à sa charge intégralement le prélèvement au titre des années 2012 et 2013.

Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur sur la commune de Martigues

Le caractère évolutif du dispositif de péréquation crée parfois des difficultés d'adaptation pour les communes et intercommunalités qui ne sont pas en mesure d'anticiper la contribution imposée ou le versement octroyé.

Les modalités de calcul du prélèvement et l'information des collectivités

En matière de contribution, la loi de finances pour 2013 instaure de nouvelles modalités de calcul pour définir le « potentiel financier » de l'ensemble intercommunal. Le critère du revenu par habitant serait mieux pris en compte. Cet élément est favorable à la ville d'Albertville puisque son revenu par habitant est inférieur à la moyenne nationale.

Ainsi, la part de la commune d'Albertville dans la contribution au FPIC a été revue à la baisse de -10 299 € pour 2013 : les projections de 2012 pour 2013 évaluaient cette participation à 137 000 €, tandis qu'elle a été finalement fixée et notifiée à 126 701 €. Cette contribution à la solidarité « horizontale » est jugée surprenante par l'ordonnateur, qui rappelle que la commune fait elle-même partie des territoires fragiles et bénéficie au titre de la solidarité « verticale », de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation nationale de péréquation.

Source : rapport d'observations définitives de la chambre d'Auvergne, Rhône-Alpes sur la commune d'Albertville

La richesse du « bloc communal » est mesurée au moyen du potentiel financier intercommunal agrégé. (...) Sont contributeurs les ensembles intercommunaux dont le PFIA est supérieur à 0,9 fois la moyenne nationale (666 €/hab.). Le PFIA de l'ensemble intercommunal de Belfort est de 635 €, ce qui est inférieur à la moyenne nationale mais supérieur à 0,9 fois le PFIA moyen. Bien que moins « riche » que la moyenne, l'ensemble intercommunal n'est donc pas suffisamment pauvre pour bénéficier du FPIC.

Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté sur la commune de Belfort

En 2013, le prélèvement total opéré sur l'agglomération va considérablement augmenter du fait de la montée en puissance progressive du FPIC et de l'inclusion du revenu par habitant dans la formule de calcul : au total, il devrait atteindre 600 000 €, soit presque trois fois plus qu'en 2012. De plus, en son sein, la contribution de l'échelon intercommunal enregistrera la croissance la plus forte (...) du fait notamment de l'utilisation du coefficient d'intégration fiscale (CIF) comme critère de répartition.

Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes sur la commune de Bayonne

Au total, bien que ses modalités de mise en œuvre restent parfois controversées²⁰⁵, ce fonds a permis de renforcer la solidarité au sein du « bloc communal », périmètre plus cohérent du point de vue de l'appréciation des ressources et des charges des territoires. En contrepartie, la proportion des collectivités bénéficiaires est élevée (60 % des ensembles intercommunaux) ce qui limite fortement l'effet redistributif.

B - Une efficacité insuffisante

Créé sans cohérence d'ensemble, ces différents dispositifs présentent une efficacité globale difficilement mesurable et largement perfectible.

1 - Les régions

a) La mesure incertaine des inégalités de ressources fiscales

Le nouvel « indicateur de ressources fiscales des régions » (IRFR) est incomplètement représentatif du niveau de leur richesse. Construit sur des impôts modulables, le potentiel fiscal était calculé en appliquant aux bases des impôts « ménages » dans chaque région les taux moyens constatés au plan national. À l'opposé, établi en partie sur des impôts non modulables par les régions, l'IRFR ne reflète que les produits qu'elles perçoivent, c'est-à-dire des flux de ressources²⁰⁶. Ce changement de nature de l'indicateur a modifié le classement des régions ainsi que les critères d'éligibilité aux dispositifs de péréquation, ce qui a conduit à introduire des garanties de sortie de dispositif sur une période de trois ans.

L'interrogation majeure soulevée par l'IRFR est celle du panier de ressources fiscales retenu qui mêle des impositions pour lesquelles les régions ont conservé une capacité de modulation des taux (taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, part modulable de TICPE) et d'autres pour lesquelles elles n'en ont aucune (CVAE, IFER). Il exclut cependant la part non modulable de la TICPE dont bénéficient toutes les régions métropolitaines et la Corse, de même que certaines ressources

²⁰⁵ Ces modifications importantes jouent sur la stabilité et la prévisibilité de la ressource.

²⁰⁶ De plus, l'IRFR exclut les allocations compensatrices et les compensations liées à la suppression législative de produits fiscaux alors que le potentiel fiscal les intégrait.

fiscales spécifiques que perçoivent la région Île-de-France et la collectivité territoriale de Corse.

L'exclusion de la part non modulable de TICPE est discutable au regard du caractère non modulable de la CVAE et de l'IFER prises en compte dans l'IRFR. Elle n'est pas neutre dans la mesure où la TICPE non modulable représentait 84 % du produit total de la TICPE perçue par les régions en 2012²⁰⁷. La TICPE, modulable ou non, est d'ailleurs considérée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel comme une ressource propre des régions²⁰⁸.

Par ailleurs, l'absence de prise en compte des recettes fiscales spécifiques de l'Île-de-France et de la Corse ne va pas de soi non plus car celles-ci participent de leur capacité financière²⁰⁹. Si elle est sans conséquence pour l'Île-de-France qui ne bénéficiait pas en 2012 de la dotation de péréquation régionale, il n'en va pas de même pour la Corse qui en était la seconde bénéficiaire et la première en montant par habitant.

Il existe donc une grande sensibilité de la mesure des inégalités et, partant, des dispositifs de péréquation, à la définition de l'indicateur retenu. Le choix des critères de comparaison doit tenir compte de la structure des ressources et des charges des régions, résultant de l'exercice de leurs compétences prioritaires.

b) Une faible efficacité de la péréquation qui ne repose paradoxalement que sur les dotations forfaitaires

Les ressources fiscales des régions (avant péréquation) rapportées à leur population (Cf. annexe n° 8) présentent de grandes inégalités. En 2013, l'écart-type atteignait 33,5 % de la moyenne de ces ressources²¹⁰. Une dispersion importante existe aux extrêmes : cinq régions²¹¹ avaient des ressources fiscales par habitant supérieures de plus de 25 % à la médiane.

²⁰⁷ La TICPE modulable devrait représenter 26 % du produit total en 2013 en raison de la fraction supplémentaire destinée à financer des transports durables.

²⁰⁸ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

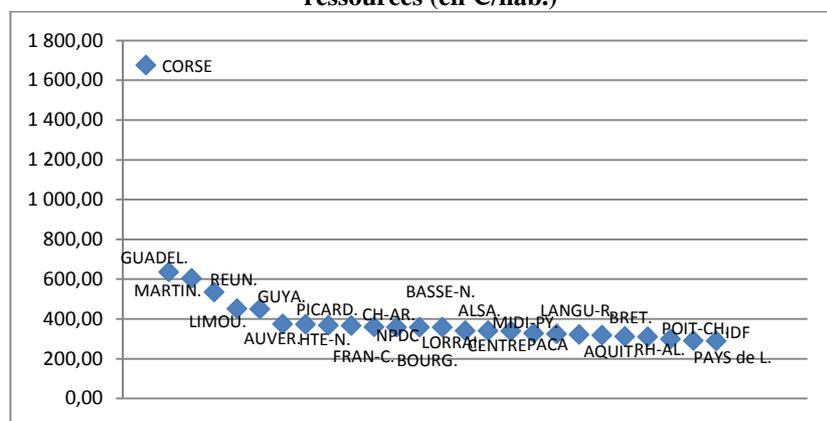
²⁰⁹ Les ressources fiscales spécifiques représentaient respectivement 13 % et 37 % des ressources fiscales de la région Île-de-France et de la collectivité territoriale de Corse.

²¹⁰ Hors collectivité territoriale de Corse.

²¹¹ Ces cinq régions sont, dans l'ordre croissant, la Guyane, la Réunion, la Martinique, la Guadeloupe et la collectivité territoriale de Corse.

La prise en compte des dotations forfaitaires, *a priori* non péréquatrices, réduit les inégalités de ressources : l'écart-type passait à 23,4 % de la moyenne en 2013. Toutefois, la dispersion reste forte avec quatre régions dont les ressources par habitant sont supérieures de plus de 25 % à la médiane²¹².

Graphique n° 20 : classement des régions en 2013 en fonction de leurs ressources (en €/hab.)



Source : Cour des comptes, données DGFIP

Paradoxalement, les inégalités de ressources se creusent légèrement avec la prise en compte des mécanismes de péréquation « verticale » (DPU, part péréquation de la DGF) et « horizontale » (fonds de péréquation des ressources régionales ; FPCVAE). En effet, l'écart-type²¹³ augmente à 23,7 % de la moyenne (voir annexe n° 14). La dispersion s'accroît aux extrêmes avec six régions disposant de ressources par habitant supérieures à 25 % à la médiane²¹⁴.

2 - Les départements

Les écarts de ressources entre les départements ne sont pas réduits par la péréquation. Au regard de leurs ressources fiscales (avant

²¹² Réunion, Martinique, Guadeloupe et collectivité territoriale de Corse.

²¹³ Hors collectivité territoriale de Corse.

²¹⁴ Dans l'ordre croissant, la Guyane, le Limousin, la Réunion, la Martinique, la Guadeloupe et la Corse.

péréquation), le niveau de richesse des départements (Cf. annexe n° 8) connaît des inégalités relativement modérées.

En 2013, l'écart-type entre départements s'élevait à 13,6 % de la moyenne²¹⁵. La dispersion était néanmoins importante aux extrêmes puisque 12 départements²¹⁶ avaient des ressources fiscales par habitant supérieures de plus de 25 % à la médiane.

La prise en compte des dotations non péréquatrices réduit légèrement *de facto* les inégalités de ressources entre départements. L'écart-type passe à 12,1 % de la moyenne en 2013. La dispersion se réduit : un seul département a des ressources par habitant inférieures de plus de 25 % à la médiane²¹⁷ et trois des ressources par habitant supérieures de plus de 25 % à la médiane²¹⁸.

En revanche, de façon à nouveau contradictoire, les inégalités de ressources fiscales des départements se creusent sous l'effet des mécanismes de péréquation « horizontale » (DPU, DFM) et « verticale » (FCVAE, FSDIDF, FPDMT0).

L'écart-type²¹⁹ augmente avec la prise en compte dans les ressources, des dotations de péréquation (14,1 % de la moyenne) et des fonds de péréquation des ressources fiscales (14,3 % de la moyenne). La dispersion est importante aux extrêmes avec trois départements disposant de ressources par habitant inférieures de plus de 25 % à la médiane²²⁰ et sept départements de ressources supérieures²²¹.

²¹⁵ L'écart-type est ici calculé hors collectivités se situant aux extrêmes (Réunion, Guadeloupe, Mayotte, Guyane, Martinique et Corse-du-Sud).

²¹⁶ Ces douze départements sont, dans l'ordre croissant, les Hautes-Pyrénées, les Alpes-Maritimes, les Hauts-de-Seine, la Savoie, les Pyrénées-Orientales, l'Aude, la Corse-du-Sud, la Martinique, la Guyane, Mayotte, la Guadeloupe et la Réunion.

²¹⁷ La Marne (607 € par habitant).

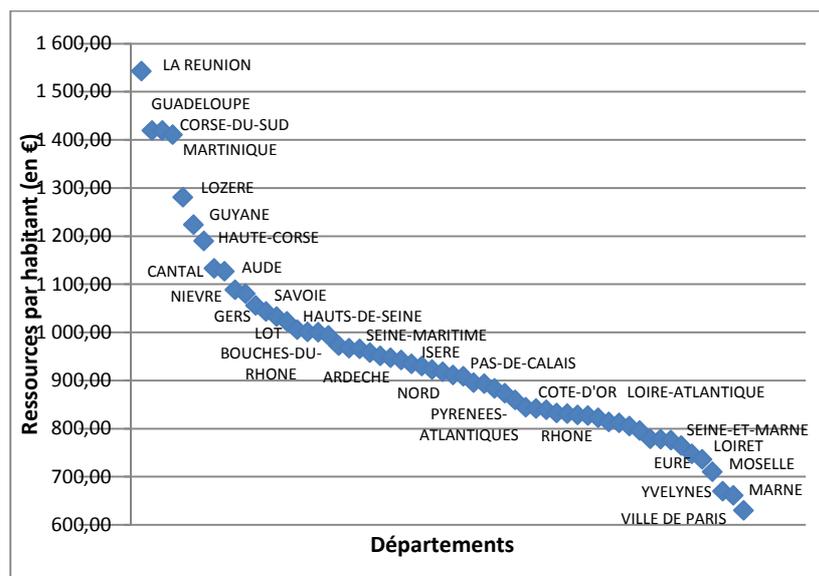
²¹⁸ Dans l'ordre croissant, Mayotte, la Réunion et la Guadeloupe.

²¹⁹ Hors Réunion, Corse-du-Sud, Guadeloupe et Martinique.

²²⁰ Dans l'ordre croissant, Paris, la Marne et les Yvelines.

²²¹ Dans l'ordre croissant, la Haute-Corse, la Guyane, la Lozère, la Martinique, la Corse-du-Sud, la Guadeloupe et la Réunion.

Graphique n° 21 : classement des départements en 2013 en fonction de leurs ressources (en €/hab.)



Source : Cour des comptes, données DGFIP

Bien que ne portant que sur les inégalités de ressources et ne prenant pas en compte les inégalités de charges, très sensibles entre départements, cette analyse met en évidence le caractère significatif des écarts de situation entre départements.

3 - Le secteur communal : l'exemple des communes de plus de 100 000 habitants

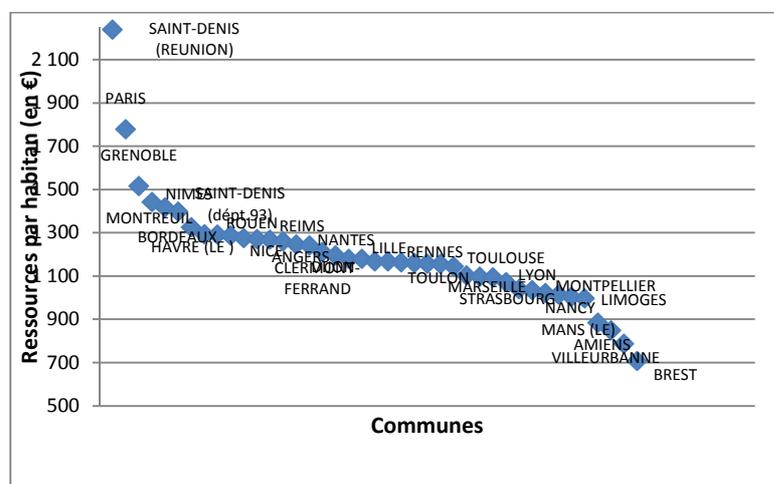
Les mécanismes de péréquation entre communes de plus de 100 000 habitants n'ont qu'un rôle qui reste encore limité, nonobstant la progression à venir du FPIC. Au regard de leurs ressources fiscales (avant péréquation), le niveau de richesse des 41 communes de plus de 100 000 habitants (Cf. annexe n° 6) connaît lui aussi de grandes inégalités.

En 2013, l'écart-type entre communes représentait 19,8 % de la moyenne²²². Quatre communes (Le Mans, Brest, Villeurbanne et Amiens) avaient des ressources fiscales par habitant inférieures de plus de 25 % à la médiane (entre 551 € par habitant et 608 € par habitant) ; trois (Grenoble, Paris et Saint-Denis de la Réunion) des ressources supérieures de plus de 25 % à la médiane.

La prise en compte des dotations non péréquatrices réduit légèrement les inégalités de ressources entre communes : l'écart-type diminue à 19,1 % de la moyenne. La dispersion demeure relativement stable avec trois communes²²³ dont les ressources par habitant sont inférieures de plus de 25 % à la médiane et trois dont les ressources sont supérieures de plus de 25 % à la médiane.

Les mécanismes de péréquation horizontaux et verticaux n'ont qu'un effet modeste sur les écarts de ressources par habitant. L'écart-type passe à 17 % de la moyenne.

Graphique n° 22 : classement des communes de plus de 100 000 habitants en fonction de leurs ressources par habitant (2013)



Source : Cour des comptes, données DGFIP

²²² Hors commune de Saint-Denis de la Réunion.

²²³ Les mêmes que précédemment, à l'exception du Mans.

Résultant de la superposition dans le temps de mécanismes successifs, le système de péréquation financière des collectivités locales se révèle peu efficace. Paradoxalement, si un effet de réduction des inégalités de situation est observé, il découle moins des mécanismes de péréquation que de la part forfaitaire de la DGF.

III - Un dispositif d'ensemble appelé à évoluer

La baisse des dotations de l'État amorcée en 2014 devrait conduire à une refonte d'ensemble des mécanismes de péréquation « verticale » (A). Par ailleurs, les effets de la réforme de la fiscalité directe locale et le nécessaire développement de la solidarité entre collectivités devraient se traduire par un fort développement de la péréquation « horizontale » (B).

A - Une péréquation « verticale » à repenser

À l'objectif général de réduction des inégalités de richesse entre collectivités territoriales se superpose désormais celui de la baisse de leurs ressources à travers la diminution de 11 Md€ entre 2015 et 2017 des concours financiers de l'État. Cette situation rend plus prégnant encore l'enjeu de la péréquation financière (1) et devrait même conduire à terme à une réforme structurelle de la dotation globale de fonctionnement (2).

1 - Les conséquences de la baisse des dotations de l'État

En 2014, les communes, les intercommunalités, les départements et les régions ont supporté une diminution de la part forfaitaire de leur DGF, respectivement de 588 M€, 252 M€, 476 M€ et 184 M€. Ces abattements ont été déterminés au prorata de la part de chaque catégorie de collectivités dans les ressources du secteur public local.

La répartition entre les communes a été opérée proportionnellement à leurs recettes réelles de fonctionnement. Il en a été de même pour les intercommunalités. Pour les régions, la baisse a été déclinée en fonction de leurs recettes totales hors emprunt et FNGIR. Au contraire, pour les départements, elle a été répartie sur la base d'un indice synthétique mesurant le niveau de charges (apprécié selon le revenu moyen par habitant) et l'effort fiscal (apprécié en fonction du taux de taxe foncière).

Tant pour le « bloc communal » que pour les régions, la réduction des dotations n'a été que partiellement modulée en fonction de leur capacité contributive, c'est-à-dire en prenant en compte l'importance de leurs ressources mais pas celle de leurs charges. La baisse plus forte des

dotations de l'État à compter de 2015, jusqu'à 11 Md€ en 2017 (soit 27,4 % des 40,12 Md€ de la DGF versés en 2014) rend incontournable de la soumettre à une véritable logique de péréquation ainsi que l'avait recommandé la Cour des comptes dans le rapport public thématique d'octobre 2013 et d'en mesurer les conséquences induites sur les dispositifs de péréquation.

2 - La nécessaire réforme de la DGF

Deux motifs principaux justifient une réforme d'ampleur de la DGF. D'une part, si la réduction des concours financiers de l'État de 1,5 Md€ en 2014 a pu être intégralement imputée sur sa part forfaitaire, il ne pourra en être de même pour le mouvement de baisse de 11 Md€ entre 2015 et 2017 sans remettre en cause ses objectifs et ses règles de répartition. D'autre part, les modalités retenues pour « péréquer » la baisse ne sauraient être arrêtées indépendamment des dispositifs de péréquation « verticale ».

D'une grande complexité technique, cette réforme devrait être guidée par certains principes.

L'architecture de la DGF devrait être réorganisée de façon à comporter une dimension péréquatrice plus marquée. Cette évolution ne saurait provenir du seul maintien des dispositifs de péréquation au sein d'une dotation globalement en baisse mais aussi d'une amélioration de leur efficacité, sans exclure un accroissement de leur part relative.

En second lieu, la structure de la DGF devrait être simplifiée afin que l'action de péréquation des ressources financières des collectivités locales soit plus aisée à piloter et à évaluer. En fonction des objectifs retenus, il conviendrait, dans un souci de cohérence d'ensemble et de lisibilité, d'adapter les dispositifs de péréquation existants afin de les faire dépendre d'indicateurs, peu nombreux au total, inspirés par les mêmes logiques d'évaluation des niveaux de richesse. Pour chaque catégorie de collectivités, le choix d'un indicateur synthétique de ressources et de charges devrait être privilégié, les charges, à l'exemple du choix effectué pour le FPIC, pouvant être représentées efficacement par le revenu moyen par habitant.

Enfin, le développement de l'interdépendance financière et fiscale au sein des ensembles intercommunaux devrait nécessairement être pris en compte. À cet égard, la mise en place d'une DGF unique au niveau intercommunal pourrait être étudiée. À l'instar de la fiscalité professionnelle unique, cette DGF permettrait d'homogénéiser les montants de DGF par habitant sur l'ensemble du territoire

intercommunal. La part revenant aux communes-membres serait répartie dans le cadre du pacte financier et fiscal dont la Cour recommande la généralisation et la reconnaissance du caractère obligatoire. La mise en place d'une DGF unique pour l'intercommunalité constituerait également un facteur supplémentaire d'intégration financière de nature à favoriser la rationalisation des dépenses.

B - Une péréquation « horizontale » à développer

La refonte des dispositifs de péréquation passe par la montée en puissance des dispositifs de péréquation « horizontale » qui portent sur des montants encore limités. Conjuguant des mécanismes de prélèvement et d'allocation, ils ont *a priori* un pouvoir redistributif plus marqué que les dispositifs de péréquation « verticale ».

1 - Le « bloc communal »

En ce qui concerne le « bloc communal », le montant du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a vocation à progresser chaque année pour atteindre 2 % en 2016 des ressources fiscales du secteur (soit plus d'un milliard d'euros). Cette progression ne saurait être remise en cause par la baisse des dotations de l'État, fût-elle péréquée. Il serait en outre nécessaire d'aller au-delà de l'objectif fixé par la loi à l'horizon de 2016.

Il conviendrait cependant de veiller à la cohérence des critères retenus pour les prélèvements et les reversements au titre du FPIC avec ceux qui seraient, le cas échéant, associés à la refonte des dispositifs de péréquation « verticale ». Dans le cadre du pilotage de la péréquation mentionnée plus haut, il conviendrait que le FPIC soit évalué en fonction de ses effets péréquateurs intrinsèques mais aussi de leurs effets cumulés avec les dispositifs « verticaux ».

De la même manière, la cohérence du FPIC avec le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) devrait être assurée en faisant du FSRIF un mécanisme régional complémentaire du FPIC et non l'inverse comme cela est le cas aujourd'hui. Les contributions au FSRIF sont en effet actuellement déduites de celles au FPIC, ce qui tend à donner à ces dernières un caractère subsidiaire pour les collectivités de la région Île-de-France.

2 - Les départements

En ce qui concerne les départements, les montants consacrés à la péréquation « horizontale » devraient aussi être très sensiblement accrus, s'agissant du fonds national de péréquation de la CVAE (doté de 60 M€) et du fonds de solidarité spécifique de la région Île-de-France (également doté de 60 M€). Au regard du produit de la fiscalité départementale (42,5 Md€ en 2013), ces volumes apparaissent faibles. Une refonte des dispositifs est donc nécessaire. Un fonds de péréquation des ressources de CVAE et de DMTO pourrait être créé. Il se substituerait aux fonds qui existent actuellement et dont l'un, le fonds exceptionnel de solidarité, n'est pas pérenne.

Outre le relèvement significatif des montants consacrés à la péréquation « horizontale », la cohérence d'ensemble des dispositifs « horizontaux » et « verticaux » devrait être recherchée à l'instar de ce qui est recommandé pour le secteur communal.

L'appréciation de l'efficacité intrinsèque des mécanismes « horizontaux » et de leur efficacité conjuguée avec celle des dispositifs « verticaux » doit devenir un instrument de pilotage de la réduction des inégalités entre départements. Comme pour le secteur communal, l'articulation entre le fonds national de péréquation de la CVAE et le fonds spécifique aux départements de la région Île-de-France devrait être conçue de telle sorte que le second soit complémentaire du premier.

3 - Les régions

Le niveau régional se caractérise par un très faible volume financier consacré à la péréquation, tant verticale (193 M€) qu'horizontale (22 M€). Si la première à vocation à être renforcée dans le cadre de la réforme de la DGF, la seconde devrait également être accrue du fait des disparités observées.

Les mécanismes de péréquation applicables aux régions devront en tout état de cause être revus compte tenu du regroupement à venir de certaines d'entre elles.

Les inégalités constatées au sein de chaque catégorie de collectivités territoriales rendent nécessaire de renforcer les dispositifs de péréquation financière. Cependant, il ne paraît pas suffisant de comparer leurs niveaux de ressources, rapportés à la seule population. La recherche d'indicateurs plus pertinents, reposant sur une assiette large, prenant en compte les ressources mais aussi les charges supportées par les

collectivités, contribuerait à mieux répondre aux objectifs assignés à la péréquation.

Sauf à renoncer à l'objectif de réduction des inégalités entre collectivités territoriales, la différenciation croissante des situations induite par la réforme de la fiscalité locale rend nécessaire le renforcement des mécanismes de péréquation « horizontale ». La cohérence d'ensemble des dispositifs « horizontaux » et « verticaux » devrait être recherchée et régulièrement évaluée.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Elevée au rang de principe constitutionnel, la péréquation financière ne s'accompagne pas d'une définition claire des objectifs qui lui sont assignés. Elle repose sur un ensemble de dispositifs dont la cohérence globale n'est pas assurée et qui s'ajoutent les uns aux autres par sédimentation. Le législateur pourrait en préciser la portée et les objectifs principaux tout en veillant à la cohérence d'ensemble des mécanismes successivement mis en place.

Dans un contexte de contrainte budgétaire, tant pour l'État que pour les collectivités territoriales, le développement de la péréquation apparaît indispensable pour accompagner la réduction de 11 Md€ des dotations de l'État. En tout état de cause, celle-ci devrait être mise en œuvre en prenant davantage en compte les capacités contributives des collectivités territoriales. Dès lors, l'ensemble des dispositifs de péréquation, qui représente au total près de 10 Md€, devrait être revu afin de veiller à sa cohérence avec les critères de répartition de la baisse des concours financiers de l'État.

Cette révision d'ensemble devrait tendre à diminuer le nombre de dispositifs et de paramètres, à mettre en cohérence les critères d'éligibilité et de répartition et à créer un nombre réduit d'indicateurs d'efficacité, propre à assurer le pilotage d'ensemble de la péréquation.

La baisse des dotations de l'État devrait se traduire par une réforme de la dotation globale de fonctionnement qui s'accompagnerait d'une refonte de l'ensemble des mécanismes de péréquation « verticale ». A cette occasion, il pourrait être envisagé de créer une DGF unique qui serait perçue par les intercommunalités, à charge pour celles-ci d'en répartir le produit entre leurs communes-membres.

Enfin, au-delà de cette revue de la péréquation « verticale », le renforcement de la péréquation « horizontale » apparaît indispensable

afin de favoriser le développement de la solidarité entre collectivités territoriales.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 13. revoir les dispositifs de péréquation « verticale » et « horizontale » afin d'en réduire le nombre et de les faire reposer sur un nombre limité d'indicateurs de richesse, procédant de logiques cohérentes d'évaluation des niveaux de ressources et de charges des collectivités et veiller à poursuivre la montée en puissance des dispositifs de péréquation « horizontale » ;*
 - 14. corrélativement à la baisse des concours financiers de l'État, réformer la dotation générale de fonctionnement afin de lui conférer une dimension péréquatrice plus marquée ;*
 - 15. dans le cadre de la réforme de la DGF, créer une DGF unique pour le « bloc communal », perçue par les intercommunalités, à charge pour elles de la répartir entre leurs communes-membres selon des critères qu'elles déterminent.*
-

Conclusion générale

Les finances publiques locales sont étroitement liées à celles des autres administrations publiques. Pour plus de 40 %, les ressources des collectivités locales sont constituées de dotations de l'État sous la forme de subventions sur crédits budgétaires ou de fiscalité transférée. Le niveau des impôts locaux affecte la situation d'ensemble des ménages et des entreprises. L'augmentation des dépenses des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale participe de la hausse généralisée des dépenses publiques qui entraîne des déséquilibres importants des comptes publics. Dans ce contexte, l'État a engagé une baisse significative de ses dotations aux collectivités territoriales qui, en 2017, devraient être inférieures de 11 Md€ à leur montant de 2014.

Le deuxième rapport public que la Cour et les chambres régionales des comptes consacrent aux finances publiques locales analyse en premier lieu l'évolution de la situation financière des collectivités territoriales en 2013, à la veille de cette baisse inédite des concours financiers de l'État. Il apparaît que cette évolution a contrarié l'effort national de redressement des comptes publics.

Globalement, la baisse modeste (- 0,6 %) des concours financiers de l'État en 2013 n'a pas eu d'effet modérateur sur l'évolution des dépenses des collectivités locales qui ont continué de progresser plus vite que leurs recettes, entraînant une diminution de leur épargne brute. Malgré la baisse de l'autofinancement qui en a résulté, les communes et leurs groupements, en fin de cycle électoral, ainsi que les régions ont accru leurs investissements en puisant dans leur trésorerie mais aussi en augmentant leur endettement.

Comme déjà relevé par la Cour en juin 2014 dans son rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques, les collectivités territoriales n'ont pas apporté en 2013 la contribution attendue à la réduction des déficits publics. En comptabilité nationale, le déficit des APUL est passé de 3,7 Md€ en 2012 à 9,2 Md€ en 2013. Il a atteint 10,4 % de l'ensemble des déficits publics contre 3 % en 2012. La dette des APUL s'élevait à 182 Md€ à la fin de 2013 en hausse de 3,5 %.

En deuxième lieu, le rapport s'efforce de prévoir l'impact de la baisse des dotations de l'État de 11 Md€, inscrite dans le programme de

stabilité 2014-2017 afin de provoquer un infléchissement du même montant des dépenses des collectivités locales.

La Cour relève d'abord qu'en 2014, la réduction de 1,5 Md€ des dotations de l'État *stricto sensu* devrait finalement être sans effet car elle a été compensée par l'octroi de ressources nouvelles aux départements et aux régions. En revanche, du fait de son ampleur et de sa durée, la baisse de 3,7 Md€ par an, répétée sur trois ans, peut modifier la trajectoire financière des collectivités locales. Appliquée au « bloc communal », par exemple, dans les mêmes conditions qu'en 2014, elle équivaldrait à un recul de 20 % de sa DGF en 2017.

Cette baisse risque d'abord de se traduire par un recul de l'investissement public local. Pour autant, son impact va dépendre de plusieurs facteurs. Les communes et intercommunalités et, dans une moindre mesure, les départements peuvent bénéficier de rentrées fiscales supplémentaires grâce au dynamisme des bases des impôts « ménages » ou au relèvement des taux, même si l'évolution de la fiscalité indirecte est plutôt orientée à la baisse. Pour maintenir leur niveau d'investissement, les collectivités locales peuvent aussi choisir d'emprunter davantage, l'offre de crédit étant redevenue particulièrement attractive.

Le risque existe donc que la baisse des dotations de l'État n'ait qu'un impact atténué sur l'évolution des dépenses du secteur public local alors que, comme la Cour l'a déjà relevé dans son rapport public d'octobre 2013, des pistes d'économies existent en ce qui concerne les dépenses de rémunération et les autres charges de gestion. Aussi, il paraît souhaitable d'instaurer de nouvelles conditions de gouvernance des finances locales, partagées entre l'État et les collectivités territoriales, dans le respect de leur libre administration. Dans cette perspective pourrait être adoptée par le Parlement une loi de financement des collectivités territoriales retraçant l'ensemble de leurs relations financières avec l'État.

Pour une large part, les marges d'économies permettant d'accompagner la baisse des dotations de l'État devraient être trouvées dans la rationalisation administrative et financière du « bloc communal ».

La carte des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) s'étend désormais à l'ensemble du territoire mais sa rationalisation n'est pas terminée. Il reste à rehausser la taille critique des communautés de communes (comme prévu dans le projet de loi OTR) et surtout à réduire l'enchevêtrement des différentes formes d'intercommunalités en supprimant une partie des syndicats (10 000 syndicats intercommunaux et 3 000 syndicats mixtes) dont les compétences doivent être reprises par les EPCI.

Encore trop faible, l'intégration du « bloc communal » doit être renforcée. La mutualisation administrative doit être poursuivie, intensifiée, mieux ciblée et évaluée. Les compétences transférées aux EPCI doivent cesser d'être parcellaires et partagées avec leurs communes-membres. Elles doivent être transférées par champ entier d'intervention afin que les EPCI aient la pleine maîtrise des politiques publiques relevant de leur responsabilité sur leur territoire. Compte tenu de l'importance croissante des flux croisés et des liens entre leurs impôts directs, des pactes de gouvernance financière et fiscale doivent être conclus au sein des EPCI. Dans le cadre de la réforme de la DGF, il conviendrait de créer une DGF unique pour le « bloc communal », perçue par les intercommunalités puis répartie entre leurs communes-membres. Sans attendre les effets de ces mesures structurelles, des mesures de gestion doivent être prises à court terme. Le « bloc communal » doit infléchir dès 2015 l'évolution de ses dépenses de fonctionnement, prioritairement de personnel, afin de s'adapter à la baisse des dotations de l'État (plus de 2 Md€ par an pendant trois ans).

Les régions, quant à elles, sont au cœur d'importantes réformes visant à étendre leurs attributions (loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et projet de loi OTR) et à accroître leur taille (projet de loi de délimitation des régions). Dans ce contexte, elles doivent faire un effort accru de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement (+ 10 % en quatre ans).

La structure des dépenses et des recettes des régions a beaucoup évolué depuis dix ans. Leurs dépenses ont fortement augmenté du fait principalement des transferts de compétences issus de la loi de 2004 relatives aux responsabilités locales. Sous le coup de la réforme de la fiscalité économique locale en 2010 et du gel des dotations de l'État, leurs ressources de fonctionnement sont devenues moins dynamiques et moins modulables. Elles ne connaissent en moyenne qu'une faible érosion de leur épargne brute depuis 2010 mais leurs situations individuelles des régions se sont fortement différenciées.

Désormais, les régions doivent se recentrer sur leur « cœur de métier ». En particulier, des marges d'économies existent sur les dépenses afférentes aux compétences non « exclusives » (ou issues de la clause générale de compétences), décelables au vu de la grande disparité des coûts moyen par habitant, traduisant des niveaux différents d'intervention. À cet égard, en cas de regroupement des régions, il conviendra de veiller à ce que l'alignement « par le haut » des modes de gestion interne et des politiques publiques ne compromette pas la recherche des gains d'efficacité.

La priorité doit en effet être donnée à l'inflexion de l'évolution des dépenses en évitant d'affaiblir l'effet de levier de la baisse des dotations de l'État. Le transfert de nouvelles compétences aux régions lié à la réforme de l'organisation territoriale pourrait justifier de réexaminer leur structure de financement à prélèvements obligatoires constants.

Enfin, il apparaît que la péréquation financière doit être renforcée dans un double objectif d'efficacité et d'équité de l'effort de redressement des comptes publics.

D'une grande complexité, les dispositifs de péréquation sont actuellement inefficaces. Face aux inégalités de ressources et de charges au sein de chaque catégorie de collectivités locales, des mécanismes ont été superposés sans cohérence d'ensemble. Si un effet de réduction des inégalités de situation est observé, il découle non des mécanismes de péréquation mais de la part forfaitaire de la DGF.

La refonte de l'ensemble des mécanismes de péréquation apparaît indispensable pour accompagner la baisse des dotations de l'État qui devrait prendre davantage en compte les capacités contributives des collectivités territoriales. Dès lors, l'ensemble des dispositifs de péréquation (près de 10 Md€ au total) devrait être revu afin de veiller à sa cohérence avec les critères de répartition de la baisse des concours financiers de l'État. L'ampleur de la baisse des dotations comme de la réforme du système de péréquation devrait rendre inéluctable une réforme d'ensemble de la dotation globale de fonctionnement.

*

Les dépenses des collectivités locales, prises dans leur ensemble, ont continué de progresser à un rythme rapide ces dernières années. Pourtant, le respect des engagements européens de la France en matière de retour à l'équilibre budgétaire et de réduction de sa dette publique est un impératif auquel doit se soumettre l'ensemble des administrations publiques. La décision de l'État d'abaisser de 11 Md€ en trois ans les dotations qu'il verse chaque année aux collectivités locales contribuera à atteindre les objectifs du programme de stabilité 2014-2017 à condition qu'elle se traduise par un infléchissement à due proportion de leurs dépenses.

Ce ralentissement indispensable de l'évolution des dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements ne sera obtenu qu'au prix d'un important effort d'adaptation des structures administratives, des méthodes de gestion et sans doute aussi des représentations collectives du rôle de la dépense publique locale. Pour y parvenir, les collectivités locales doivent rationaliser leur organisation, faire progresser leur

management et définir des priorités plus strictes d'intervention et d'investissement. Cette nouvelle donne budgétaire s'inscrit en outre dans un ambitieux mouvement de réforme de l'organisation territoriale de la République qui, une fois parvenu à son terme, devrait permettre, en supprimant l'enchevêtrement des compétences entre différents niveaux de collectivités, de rendre à la fois plus efficace et plus efficient l'exercice des responsabilités locales.

Liste des recommandations

En ce qui concerne les perspectives de maîtrise des finances publiques locales :

1. adopter des modalités de répartition, entre catégories de collectivités (régions, départements, bloc communal), de la baisse des dotations de l'Etat qui prennent mieux en compte l'existence de marges de manœuvre plus importantes au sein du bloc communal ;
2. répartir la baisse des dotations de l'Etat, au sein d'une même catégorie, dans une logique de péréquation, en tenant compte de l'ensemble des ressources et des charges des collectivités ;
3. adopter une loi de financement des collectivités territoriales retraçant l'ensemble de leurs relations financières avec l'État, fixant à titre prévisionnel des objectifs d'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette des différentes catégories de collectivités et comportant des dispositions prescriptives, notamment en matière de péréquation, de règles budgétaires et comptables et de contrôle ;

En ce qui concerne la rationalisation administrative et financière du « bloc communal » :

4. poursuivre le regroupement des établissements publics de coopération intercommunale et la réduction du nombre des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes ;
5. opérer les transferts de compétences des communes aux intercommunalités par champ entier d'intervention et non plus de façon parcellaire ;
6. développer la mutualisation des services intercommunaux, prioritairement ceux des fonctions supports, au bénéfice des communes membres ;
7. engager la stabilisation des dépenses de personnel du « bloc communal » par des réductions d'effectif, une pause des mesures de revalorisation indemnitaire, une meilleure maîtrise des déroulements de carrière et le respect de la durée légale du travail ;

8. rendre obligatoire pour l'ensemble des groupements à fiscalité propre la conclusion d'un pacte de gouvernance financière et fiscale prenant en compte les différents dispositifs d'intégration, de solidarité et de péréquation au sein du « bloc communal » ;

En ce qui concerne les conditions de l'équilibre structurel des régions :

9. recentrer les interventions des régions sur leurs politiques publiques prioritaires ;
10. à champs de compétences inchangés, stabiliser les dépenses de personnel ;
11. en cas de regroupement des régions, veiller à ce que l'alignement des modes de gestion interne et des politiques publiques ne compromette pas la recherche des gains d'efficience ;
12. allouer aux régions, à prélèvements obligatoires constants, une part plus importante de fiscalité, à l'occasion de la réforme de l'organisation territoriale ;

En ce qui concerne le développement de la péréquation financière :

13. revoir les dispositifs de péréquation « verticale » et « horizontale » afin d'en réduire le nombre et de les faire reposer sur un nombre limité d'indicateurs de richesse, procédant de logiques cohérentes d'évaluation des niveaux de ressources et de charges des collectivités et veiller à poursuivre la montée en puissance des dispositifs de péréquation « horizontale » ;
14. corrélativement à la baisse des concours financiers de l'État, réformer la dotation générale de fonctionnement afin de lui conférer une dimension péréquatrice plus marquée ;
15. dans le cadre de la réforme de la DGF, créer une DGF unique pour le « bloc communal », perçue par les intercommunalités, à charge pour elles de la répartir entre leurs communes-membres selon des critères qu'elles déterminent.

Glossaire

Besoin de financement : différence entre l'ensemble des dépenses hors remboursement d'emprunts et l'ensemble des recettes hors souscription d'emprunts. En comptabilité nationale, le besoin de financement correspond au « déficit » des collectivités locales.

Capacité de désendettement : le ratio de capacité de désendettement est égal au rapport entre l'encours de dette au 31 décembre et l'épargne brute. Il mesure le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour rembourser sa dette en y affectant la totalité de son épargne brute. Il doit parfois être relativisé car il est sensible aux évolutions annuelles de l'épargne brute (un flux) qui peuvent être plus vives que celles de l'encours de la dette (un stock)

Dépenses et recettes réelles des collectivités ou de leurs groupements : elles correspondent aux opérations ayant donné lieu à des décaissements ou à des encaissements (mouvements réels), par opposition aux mouvements dits d'ordre qui n'ont pas de conséquence en trésorerie, tels les amortissements, par exemple

Epargne brute : différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, qui constitue l'autofinancement des collectivités locales.

Intérêt communautaire : la notion d'intérêt communautaire est apparue dans la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, à l'occasion de la création des communautés de villes et des communautés de communes. La loi du 12 juillet 1999, en étendant cette notion aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines, et en prévoyant les modalités de sa définition, qui varient selon le type d'EPCI, lui a donné une nouvelle dimension.

L'intérêt communautaire s'analyse comme la ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes. Il ne concerne que certaines compétences obligatoires ou optionnelles expressément et limitativement énumérées par la loi. Pour les autres, la loi impose un transfert total.

Annexes

Annexe n° 1 : évolution des recettes et des dépenses des collectivités locales (2009-2013)

En Md€	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution N/N-1	Evolution 2013/2009
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT	171,11	178,44	184,98	188,53	191,58	1,62%	11,96%
Fiscalité (hors DC RTP)	101,83	107,66	110,19	113,19	115,84	2,34%	13,76%
<i>Fiscalité directe (hors DC RTP)</i>	69,82	73,43	69,53	72,42	75,85	4,74%	8,64%
<i>Fiscalité indirecte</i>	32,01	35,08	41,14	41,25	40,31	-2,28%	25,93%
Dotations et participations (y compris DC RTP)	56,89	57,56	60,87	60,87	60,96	0,15%	7,15%
Autres recettes (yc produits exceptionnels)	13	13,22	13,92	14,56	14,78	1,51%	13,69%
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT	145,54	148,75	152,85	157,98	162,64	2,95%	11,75%
Dépenses de personnel	50,33	51,74	53	54,89	56,63	3,17%	12,52%
Achats de biens et services	28,11	28,51	29,15	30	30,94	3,13%	10,07%
Autres charges de gestion courante (hors subventions) :	45,8	47,45	49,04	50,76	52,55	3,53%	14,74%
Subventions de fonctionnement	15,07	15,29	15,54	15,85	16,02	1,07%	6,30%
Charges financières	4,09	3,91	4,24	4,46	4,51	1,12%	10,27%
Autres dépenses (yc exceptionnelles)	2,14	1,86	1,89	2,02	1,99	-1,49%	-7,01%
Epargne brute :	25,57	29,69	32,12	30,56	28,93	-5,33%	13,14%
INVESTISSEMENT							
Recettes réelles d'investissement	23,45	19,25	19,36	19,33	19,88	2,85%	-15,22%
FC TVA	9	5,45	4,8	4,89	4,99	2,04%	-44,56%
Subventions d'équipement reçues	9,12	8,64	8,68	8,67	9,18	5,88%	0,66%
Autres recettes	5,33	5,16	5,88	5,77	5,71	-1,04%	7,13%
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	54,56	50,02	51,7	52,66	55,18	4,79%	1,14%

Dépenses d'équipement (hors subventions)	38,67	35,39	36,56	37,54	39,59	5,46%	2,38%
Subventions d'équipement versées	13,44	12,26	12,55	12,76	13,25	3,84%	-1,41%
Autres dépenses	2,44	2,38	2,59	2,36	2,34	-0,85%	-4,10%
ENDETTEMENT							
Emprunts souscrits	18,52	15,81	15,57	17,02	16,41	-3,58%	-11,39%
Emprunts remboursés	10,54	10,94	11,27	10,94	11,67	6,67%	10,72%
Encours de la dette	119,9	124,14	127,78	133,04	137,53	3,37%	14,70%
Capacité de désendettement	4,4	4,2	4,0	4,2	4,5		

Source Cour des comptes – données DGFIP

Annexe n° 2 : évolution des finances communales (2009-2013)

En Md€	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution N/N-1
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT dont :	72,49	74,24	76,69	77,97	78,85	1,13%
Fiscalité hors DCRTP	42,01	43,76	45,78	47,03	48,13	2,34%
<i>Fiscalité directe hors DCRTP</i>	28,76	29,69	30,70	31,76	32,59	2,61%
<i>Fiscalité indirecte et autres taxes</i>	5,42	5,90	6,37	6,37	6,22	-2,35%
<i>Fiscalité reversée aux communes par les GFP</i>	8,18	8,64	9,18	9,26	9,71	4,86%
<i>Fiscalité solde des contributions, reversements, péréquation</i>	-0,35	-0,47	-0,46	-0,36	-0,40	11,11%
Dotations et participations de l'État (yc DCRTP)	22,45	22,53	22,50	22,30	21,97	-1,48%
Autres recettes (yc produits exceptionnels)	8,03	7,95	8,41	8,64	8,75	1,27%
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT dont :	62,13	62,42	63,90	65,38	67,25	2,86%
Dépenses de personnel	31,98	32,60	33,25	34,12	35,02	2,64%
Achats de biens et services	15,80	15,89	16,24	16,72	17,29	3,41%
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	5,02	4,89	5,08	5,06	5,19	2,57%
Subventions de fonctionnement	5,87	5,95	6,06	6,16	6,32	2,60%
Charges financières	2,22	2,05	2,18	2,25	2,28	1,33%
Autres dépenses	1,23	1,03	1,09	1,07	1,15	7,47%
Epargne brute	10,36	11,82	12,79	12,58	11,60	-7,79%
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT (hors emprunt), dont :	12,65	10,92	10,92	11,02	11,14	1,09%
FCTVA	4,76	2,90	2,51	2,63	2,74	4,18%
Subventions d'équipement reçues	4,55	4,21	4,33	4,51	4,65	3,10%
Autres recettes	3,34	3,81	4,08	3,88	3,75	-3,34%
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT (hors emprunts) dont :	23,17	21,70	23	23,72	25,64	8,09%
Dépenses d'équipement	20,69	19,34	20,66	21,49	23,37	8,75%
Subventions d'équipement versées	1,28	1,20	1,22	1,37	1,37	0,00%
Autres dépenses	1,20	1,16	1,12	0,86	0,896	4,19%

ENDETTEMENT						
Emprunts souscrits	6,57	6,24	6,31	7,08	7,14	0,83%
Emprunts remboursés	5,41	5,57	5,59	5,38	5,77	7,18%
Encours de la dette	58,73	59,36	60,05	61,51	62,98	2,39%
Capacité de désendettement	5,54	4,95	4,60	4,80	5,30	

Source Cour des comptes – données DGFIP

Annexe n° 3 : évolution des finances des communes de plus de 100 000 habitants (2009-2013)

Evolution des finances des communes
de +100 000 habitants (2009-2013)

En Md€	2009	2010	2011	2012	2013	2013 /2012
Produits réels de fonctionnement	14,17	14,43	14,97	15,38	15,54	1,04%
Charges réelles de fonctionnement	12,62	12,42	12,84	13,31	13,76	3,38%
Epargne brute	1,55	2,01	2,13	2,07	1,78	-14,01%
Recettes réelles d'investissement (hors emprunts)	2,17	1,92	1,81	1,66	1,84	10,84%
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunts)	4,16	3,92	3,99	4,17	4,61	10,55%
En cours de la dette	10,71	10,83	10,88	11,36	12,17	7,13%
Capacité de désendettement*	6,75	5,28	5,05	5,52	6,75	

Annexe n° 4 : évolution des finances des groupements à fiscalité propre (2009-2013)

En Md€	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution N/N-1
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT dont :	20,48	21,95	23,06	24,26	25,31	4,33%
Fiscalité hors DCRTP	10,28	11,18	10,86	11,76	12,56	6,80%
<i>Fiscalité directe hors DCRTP</i>	<i>14,64</i>	<i>15,91</i>	<i>15,80</i>	<i>16,64</i>	<i>17,89</i>	7,51%
<i>Fiscalité indirecte et autres taxes</i>	<i>4,08</i>	<i>4,30</i>	<i>4,24</i>	<i>4,43</i>	<i>4,35</i>	-1,81%
<i>Fiscalité reversée aux communes</i>	<i>-7,93</i>	<i>-8,64</i>	<i>-9,27</i>	<i>-9,44</i>	<i>-9,82</i>	4,03%
<i>Fiscalité solde contribution, reversements, péréquation</i>	<i>-0,52</i>	<i>-0,40</i>	<i>0,08</i>	<i>0,14</i>	<i>0,13</i>	-7,14%
Dotations et participations de l'État (yc DCRTP)	8,14	8,50	9,71	9,77	9,85	0,82%
Autres recettes	2,07	2,27	2,49	2,73	2,90	6,23%
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT dont :	16,39	17,20	18,01	19,23	20,13	4,68%
Dépenses de personnel	5	5,39	5,77	6,27	6,73	7,34%
Achats de biens et services	5,13	5,36	5,51	5,77	5,99	3,81%
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	2,89	2,98	3,07	3,20	3,38	5,62%
Subventions de fonctionnement	2,16	2,34	2,46	2,69	2,73	1,49%
Charges financières	0,60	0,56	0,63	0,67	0,70	4,48%
Autres dépenses	0,61	0,58	0,57	0,63	0,60	-4,76%
Epargne brute	4,09	4,75	5,05	5,02	5,18	3,19%
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT (hors emprunt), dont :	3,32	2,92	3,26	3,21	3,26	1,56%
FCTVA	0,87	0,70	0,69	0,77	0,79	2,60%
Subventions d'équipement reçues	1,62	1,50	1,65	1,49	1,58	6,04%
Autres recettes	0,83	0,72	0,92	0,95	0,94	-1,05%
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT (hors emprunt), dont :	7,63	7,69	8,49	9	9,43	4,78%
Dépenses d'équipement	5,87	5,76	6,33	6,67	6,89	3,30%
Subventions d'équipement versées	1,18	1,31	1,45	1,59	1,75	10,06%
Autres dépenses	0,59	0,62	0,71	0,74	0,79	6,76%

ENDETTEMENT						
Emprunts souscrits	2,44	2,08	2,63	3,35	2,55	-23,88%
Emprunts remboursés	1,45	1,50	1,47	1,65	1,74	5,45%
Encours de la dette	17,47	18,19	19,30	21,21	21,97	3,58%
Capacité de désendettement	4,27	3,83	3,82	4,22	4,24	

Source Cour des comptes – données DGFIP

Annexe n° 5 : évolution des finances départementales (2009-2013)

En Md€	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution N/N-1
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT	57,26	60,56	63,14	63,81	64,55	1,16%
Fiscalité (hors DCRTP)	37,36	40,34	41,41	42,05	42,53	1,14%
<i>Fiscalité directe (hors DCRTP)</i>	<i>22,17</i>	<i>22,59</i>	<i>18,64</i>	<i>19,42</i>	<i>20,61</i>	6,13%
<i>Fiscalité indirecte et autres taxes :</i>	<i>15,19</i>	<i>17,76</i>	<i>22,77</i>	<i>22,62</i>	<i>21,92</i>	-3,09%
Dotations et participations (y compris DCRTP)	17,25	17,49	19	18,88	19,16	1,48%
Autres recettes (yc except)	2,65	2,73	2,73	2,88	2,86	-0,69%
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT, DONT	51,03	52,86	54,32	56,20	57,70	2,67%
Dépenses de personnel	10,67	10,96	11,17	11,54	11,83	2,51%
Achats de biens et services	5,68	5,63	5,64	5,64	5,66	0,35%
Aides à la personne et frais d'hébergement	24,15	25,73	26,74	28,25	29,30	3,72%
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	6,98	7,04	7,24	7,09	7,31	3,10%
Subventions de fonctionnement	2,54	2,50	2,49	2,51	2,50	-0,40%
Charges financières	0,77	0,80	0,86	0,94	0,92	-2,13%
Autres dépenses (yc exceptionnelles)	0,24	0,19	0,18	0,229	0,18	-17,03%
Epargne brute	6,23	7,70	8,82	7,61	6,85	-9,99%
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT	4,39	3,27	3,11	3,03	3,05	0,66%
FCTVA	2,25	1,23	1,06	1,01	0,96	-4,95%
Subventions d'équipement reçues	1,76	1,61	1,51	1,54	1,61	4,55%
Autres recettes	0,38	0,44	0,53	0,48	0,48	0,00%

Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	14,07	12,14	11,70	11,46	11,18	-2,44%
Dépenses d'équipement (hors subventions)	8,32	7,18	6,76	6,58	6,57	-0,15%
Subventions d'équipement versées	5,43	4,68	4,58	4,50	4,35	-3,33%
Autres dépenses	0,32	0,27	0,36	0,38	0,26	-31,58%
ENDETTEMENT						
Emprunts souscrits	6,23	4,78	3,90	3,88	3,72	-4,34%
Emprunts remboursés	2,32	2,47	2,66	2,57	2,59	0,73%
Encours de la dette	27,99	29,74	30,46	31,20	32,29	3,51%
Capacité de désendettement	4,49	3,86	3,45	4,10	4,71	

Source Cour des comptes – données DGFIP

Annexe n° 6 : principales évolutions financières des départements contrôlés par les CRC

Evolution moyenne 2013 / 2010	Produits réels de fonctionnement	Charges réelles de fonctionnement	Epargne brute	Recettes réelles d'investissement (hors emprunts)	Dépenses réelles d'investissement (hors emprunts)	Encours de dette au 31 décembre	Ratio de désendettement (en années)	
							au 31/12/2009	au 31/12/2013
Indre et Loire	1.5%	2.3%	-3.6%	-8.4%	-4.9%	-1.4%	5.4	5.7
Loiret	3.5%	1.8%	16.2%	-6.3%	-23.0%	15.4%	4.3	6.6
Manche	1.7%	1.9%	0.6%	-5.7%	2.2%	2.7%	6.0	6.1
Meurthe et Moselle	2.8%	3.5%	-1.0%	2.4%	-5.7%	-8.4%	4.8	3.3
Meuse	1.9%	3.4%	-7.0%	-21.9%	-3.6%	-4.4%	4.3	6.6
Pas de Calais	1.3%	2.9%	-14.2%	-9.9%	7.6%	4.1%	3.3	5.4
Haut-Rhin	1.7%	1.8%	1.0%	-7.0%	-2.5%	4.1%	5.3	6.5
Rhône	3.0%	3.9%	-1.9%	-7.8%	3.5%	5.9%	4.1	4.4
Seine-Maritime	3.1%	1.8%	13.7%	-13.8%	-13.6%	3.3%	11.9	8.1
Territoire de Belfort	0.9%	2.5%	-13.8%	0.0%	8.6%	3.5%	8.2	15.2
Hauts de Seine	0.4%	0.8%	-0.7%	3.7%	-3.6%	-2.7%	1.0	0.6
Val d'Oise	3.0%	2.2%	11.5%	-10.3%	-13.4%	2.4%	43.9	12.9
Moyenne	2.1%	2.4%	0.1%	-7.1%	-4.0%	2.1%	8.5	6.8

Annexe n° 7 : évolution des finances régionales (2009-2013)

En Md€	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution N/N-1
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT	20,88	21,77	22,16	22,50	22,86	1,60%
Fiscalité (hors DCRTP)	11,58	12,37	12,14	12,30	12,58	2,28%
<i>Fiscalité directe (hors DCRTP)</i>	<i>4,25</i>	<i>5,24</i>	<i>4,38</i>	<i>4,48</i>	<i>4,76</i>	<i>6,25%</i>
<i>Fiscalité indirecte</i>	<i>7,33</i>	<i>7,13</i>	<i>7,76</i>	<i>7,82</i>	<i>7,82</i>	<i>0,00%</i>
Dotations et participations (y compris DCRTP)	9,05	9,13	9,73	9,92	10	0,81%
Autres recettes (yc produits exceptionnels)	0,25	0,27	0,29	0,28	0,28	0,00%
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT	15,99	16,26	16,71	17,16	17,57	2,39%
Dépenses de personnel	2,68	2,78	2,86	2,97	3,06	3,03%
Achats de biens et services	1,50	1,63	1,79	1,88	1,99	5,85%
Autres charges de gestion courante (hors subventions) :	6,76	6,80	6,92	7,17	7,38	2,93%
Subventions de fonctionnement	4,49	4,50	4,54	4,48	4,46	-0,45%
Charges financières	0,50	0,50	0,56	0,60	0,61	1,67%
Autres dépenses (yc exceptionnelles)	0,06	0,05	0,04	0,06	0,06	0,00%
Epargne brute :	4,89	5,51	5,46	5,34	5,29	-0,94%
INVESTISSEMENT						
Recettes réelles d'investissement	3,08	2,14	2,11	2,26	2,42	7,08%
FCTVA	1,12	0,62	0,54	0,49	0,51	4,08%
Subventions d'équipement reçues	1,18	1,32	1,22	1,34	1,39	3,73%
Autres recettes	0,78	0,20	0,34	0,43	0,52	20,93%
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	9,68	8,49	8,55	8,48	8,93	5,31%

Dépenses d'équipement (hors subventions)	3,79	3,11	2,86	2,80	2,75	-1,79%
Subventions d'équipement versées	5,55	5,07	5,29	5,29	5,78	9,26%
Autres dépenses	0,34	0,32	0,40	0,38	0,40	5,26%
ENDETTEMENT						
Emprunts souscrits	3,28	2,71	2,75	2,71	3,01	11,07%
Emprunts remboursés	1,35	1,39	1,55	1,34	1,58	17,91%
Encours de la dette	15,71	16,86	17,99	19,13	20,28	6,01%
Capacité de désendettement	3,21	3,06	3,29	3,58	3,83	

Source : Cour des comptes – données DGFIP

Annexe n° 8 : dotations de l'État perçues par les régions en 2012 et 2013

Dotations de fonctionnement comptabilisées en 2012 et 2013

en M€	2012	2013
Dotation globale de fonctionnement	5 448,8	5 457,5
<i>dont part forfaitaire</i>	5 265,5	5 264,2
<i>dont part péréquée</i>	183,3	193,3
Dotation de décentralisation FPCA	1 702,9	1 452,8
Dotation de décentralisation via FNDMA	515,3	571,8
Dotation générale de décentralisation	503,2	501,8
<i>Dont dotation générale de décentralisation régions d'Outre-mer</i>	135	134
Dotation générale de décentralisation Corse	276,8	276,8
<i>Dont dotation relative à la continuité territoriale en Corse</i>	187,0	187
DGD autre (ports et aérodromes)	27	27
Compensation pour perte de taxe additionnelle	-	-
Compensation pour perte de base de la TP	-	-
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	695,9	674
Compensation au titre de la contribution économique territoriale	8,7	7,9
Dotation pour transfert de compensation d'exonération	163,8	152,2
Autres attributions de péréquation et de compensation	1,4	-
Total des concours financiers de l'État en fonctionnement	9 343,8	9 121,8

Source : Cour des comptes – données DGCL, DGEFP et DB

Dotations d'investissement comptabilisées en 2012 et 2013

en M€	2012	2013
Dotation régionale d'équipement scolaire	661,2	661,2
Fonds de compensation de la TVA	487,1	509,1
Fonds spécifique Île-de-France amendes	62,7	56,5
Produit des amendes radars automatiques	0,1	0,2
Fonds régional de développement de l'emploi	6,7	4,6
Subventions d'équipement de l'État	60,7	74,8
Total des concours financiers de l'État en investissement	1 278,4	1 306,4

Source : Cour des comptes – données DGFIP

Annexe n° 9 : évolution de la part des dotations dans les ressources totales des régions (2009-2013)

Md€	Montant des ressources totales en 2013*	% Evolution des ressources 2009/2013	Montant des dotations en 2013	Part des dotations/ress. totales en 2013	% Evolution de la part des dotations/ress. 2009/2013	Evolution (en points) de la part des dotations/ress. 2009/2013
REG ALSACE	0,70	3,82%	0,32	45,89%	-5,62%	-2,73
REG AQUITAINE	1,15	5,59%	0,50	43,05%	0,91%	0,39
REG AUVERGNE	0,58	0,69%	0,27	46,37%	5,51%	2,42
REG BASSE-NORMANDIE	0,61	9,15%	0,25	41,48%	6,16%	2,41
REG BOURGOGNE	0,65	5,69%	0,29	45,40%	-3,32%	-1,56
REG BRETAGNE	1,10	9,47%	0,46	41,53%	-2,12%	-0,90
REG CENTRE	0,96	4,03%	0,43	44,83%	-2,41%	-1,11
REG CHAMPAGNE-ARDENNE	0,55	8,54%	0,26	47,98%	10,05%	4,38
REG CORSE	0,61	-5,49%	0,34	56,79%	-5,45%	-3,27
REG FRANCHE-COMTE	0,48	5,19%	0,23	48,13%	7,04%	3,17
REG HAUTE-NORMANDIE	0,74	2,37%	0,32	43,89%	4,59%	1,93
REG ILE-DE-FRANCE	4,05	4,88%	1,32	32,68%	-11,18%	-4,12
REG LANGUEDOC-ROUSSILLON	1,00	6,71%	0,47	46,85%	2,97%	1,35
REG LIMOUSIN	0,38	5,80%	0,18	47,32%	1,64%	0,76
REG LORRAINE	0,90	11,10%	0,40	44,14%	-0,41%	-0,18
REG MIDI-PYRENEES	1,01	0,76%	0,47	43,42%	5,48%	2,26
REG NORD-PAS-DE-CALAIS (NPDC)	1,71	9,00%	0,76	44,55%	-0,28%	-0,12
REG PAYS DE LOIRE	1,21	9,09%	0,50	41,55%	-5,87%	-2,59
REG PICARDIE	0,83	2,14%	0,42	50,17%	2,42%	1,19
REG POITOU-CHARENTES	0,59	-1,04%	0,27	45,57%	1,68%	0,75
REG PROVENCE-ALPES-COTE-D'AZUR	1,76	7,79%	0,75	42,85%	-2,44%	-1,07
REG RHONE-ALPES	2,12	0,53%	0,92	43,64%	-3,13%	-1,41
France Métropolitaine	23,69	4,95%	10,13	44,02%	-1,84%	-0,80
REG GUADELOUPE	0,38	22,21%	0,11	28,34%	-5,74%	-1,73
REG GUYANE	0,15	25,78%	0,05	33,54%	-0,41%	-0,14
REG MARTINIQUE	0,34	17,04%	0,13	37,65%	-6,63%	-2,67
REG REUNION	0,67	8,92%	0,22	33,19%	-32,05%	-15,66
Régions outre-mer	1,54	15,26%	0,51	33,01%	-25,11%	-16,19
France entière	25,23	5,52%	10,64	42,17%	-2,06%	-1,46

* Hors emprunt. Ces données sont des données d'exécution, qui diffèrent d'environ 250 M€ des données de la DGCL (notification), qui prennent en compte le débasage de la DGD-FP en 2013.

Source : Cour des comptes – données DGFIP

Annexe n° 10 : part des trois principales compétences des régions dans leurs dépenses totales en 2012

	Services régionaux de voyageurs et gares/infrastructures	Lycées	Formation professionnelle et apprentissage	TOTAL
ALSACE	27,88%	17,63%	18,54%	64,05%
AQUITAINE	12,44%	23,71%	18,72%	54,87%
AUVERGNE	18,13%	21,00%	16,35%	55,48%
BOURGOGNE	19,49%	18,56%	17,80%	55,85%
BRETAGNE	17,10%	21,22%	20,59%	58,91%
CENTRE	17,15%	20,51%	21,13%	58,79%
CHAMPAGNE-ARDENNE	16,48%	24,89%	21,25%	62,62%
CORSE	4,80%	6,06%	3,86%	14,72%
FRANCHE-COMTE	17,46%	27,61%	20,42%	65,49%
ILE DE FRANCE	19,78%	16,47%	14,24%	50,49%
LANGUEDOC-ROUSSILLON	12,74%	24,81%	16,81%	54,36%
LIMOUSIN	14,87%	19,41%	17,76%	52,04%
LORRAINE	19,03%	22,63%	19,17%	60,83%
MIDI-PYRENEES	19,44%	20,78%	18,21%	58,43%
NORD-PAS-DE-CALAIS	14,16%	20,86%	17,04%	52,06%
BASSE-NORMANDIE	13,38%	19,70%	21,04%	54,12%
HAUTE-NORMANDIE	10,72%	23,50%	22,20%	56,42%
PAYS DE LA LOIRE	11,95%	23,66%	22,73%	58,34%
PICARDIE	23,70%	20,39%	15,75%	59,84%
POITOU-CHARENTES	8,59%	23,86%	21,35%	53,80%
PACA	15,29%	21,12%	17,21%	53,62%
RHONE-ALPES	20,09%	22,33%	17,67%	60,09%
GUADELOUPE	0%	16,04%	13,91%	29,95%
MARTINIQUE	0%	12,24%	16,32%	28,56%
GUYANE	0%	23,52%	8,50%	32,02%
REUNION	0%	15,95%	14,99%	30,94%
Ensemble des régions	16%	20%	17%	54%

Source : Cour des comptes – données ARF

Annexe n° 11 : ressources financières des régions par habitant

€/habitant	Ressources fiscales brutes	+ Reversements de fiscalité	+ Dotations de l'État (hors péréquation)	+ Dotations de péréquation	+ Fonds de péréquation des ressources fiscales
	2013	2013	2013	2013	2013
Alsace	185,19	192,57	342,77	342,77	341,77
Aquitaine	167,19	198,99	312,43	319,39	319,87
Auvergne	168,30	216,63	370,41	373,30	374,48
Basse-Normandie	174,55	229,41	356,19	358,40	358,96
Bourgogne	187,47	206,73	359,05	359,05	359,72
Bretagne	171,72	192,21	306,89	312,95	313,46
Centre	177,59	200,36	340,33	340,33	340,53
Champagne-Ardenne	179,50	206,54	364,04	366,84	367,14
Corse	631,31	645,58	1 604,00	1 676,71	1 676,71
Franche-Comté	162,44	204,54	358,17	360,67	360,14
Guadeloupe	460,72	484,54	627,90	636,53	637,32
Haute-Normandie	184,97	234,08	368,44	368,28	368,65
Île-de-France	257,48	201,36	291,59	291,59	290,60
Guyane	313,85	334,53	441,99	449,65	450,57
Languedoc-Roussillon	146,28	194,45	312,22	321,52	322,42
Limousin	201,10	251,60	425,72	451,08	452,12
Lorraine	177,17	200,74	340,27	341,74	342,31
Martinique	402,80	430,69	594,34	604,03	605,09
Midi-Pyrénées	155,01	205,14	319,85	329,28	329,28
Nord-Pas-de-Calais	169,04	218,35	357,68	358,74	359,89
Pays-de-Loire	159,89	171,86	290,36	291,62	291,67
Picardie	174,33	207,58	372,91	372,91	373,05
Poitou-Charentes	153,76	172,36	290,58	299,63	299,63
PACA	173,02	202,72	326,08	326,08	326,07
Réunion	356,65	372,34	526,07	534,57	535,63
Rhône-Alpes	174,78	179,90	311,63	311,63	310,28

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES COLLECTIVITÉS CONCERNÉES

Sommaire

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	253
Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	256
Réponse commune du ministre de l'intérieur, de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et du secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale	259
Président de l'association des régions de France (ARF)	264
Président de l'assemblée des départements de France (ADF)	270
Président de l'association des maires de France (AMF)	272
Réponse commune des présidents de l'association des communes urbaines de France (ACUF) et de l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF)	276
Président de l'assemblée des communautés de France (AdCF)	282
Présidente de villes de France (VF)	292
Président de l'association des petites villes de France (APVF)	296
Président de l'association des maires ruraux de France (AMRF)	301
Président du conseil régional d'Aquitaine	307
Président du conseil régional d'Auvergne	316
Président du conseil régional de Bretagne	317
Président du conseil régional du Centre	318
Président du conseil exécutif de Corse	320
Présidente du conseil régional de Franche-Comté	322
Président du conseil régional de la Guadeloupe	323
Président du conseil régional de la Guyane	327
Président du conseil régional d'Île-de-France	328
Président du conseil régional du Limousin	332
Président du conseil régional de Lorraine	333

Président du conseil régional de la Martinique	334
Président du conseil régional de Midi-Pyrénées	341
Président du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais	343
Président du conseil régional de Basse-Normandie	345
Président du conseil régional de Haute-Normandie	346
Président du conseil régional des Pays de la Loire	347
Président du conseil régional de Picardie	350
Président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur	351
Président du conseil régional de La Réunion	354
Président du conseil régional de Rhône-Alpes	356
Présidente du conseil général du Rhône	357
Président du conseil général du Territoire de Belfort	358
Président de la communauté urbaine d'Alençon	361
Président de la communauté urbaine de Bordeaux	362
Président de la communauté urbaine de Cherbourg	363
Président de la communauté d'agglomération d'Agen	364
Président de la communauté d'agglomération d'Argenteuil-Bezons	365
Président de la communauté de communes de la région d'Albertville	366
Président de la communauté d'agglomération de Blois Agglopolys	367
Président de la communauté de communes de Cœur de Maurienne	368
Président de Concarneau Cornouaille agglomération	369
Président de la communauté de communes du canton de Gournay-en-Bray	370
Président de la communauté de communes de la région de Guebwiller	371
Président de la communauté d'agglomération du Grand Angoulême	373
Président de la communauté d'agglomération du Grand Besançon	374

Président de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne	375
Président de la communauté d'agglomération du Grand Rodez	376
Président de la communauté d'agglomération Limoges Métropole	377
Président de la communauté d'agglomération du Muretain	378
Président de la communauté d'agglomération Plaine Commune	381
Président de la communauté d'agglomération Saint-Brieuc Agglomération Baie d'Amor	383
Président de la communauté d'agglomération Vichy-Val d'Allier	384
Président de la communauté de communes des Loges	385
Président de la communauté de communes des Olonnes	386
Président de la communauté de communes du Pays de Honfleur	387
Président de la communauté de commune du Pays de Saint-Marcelin	388
Président de la communauté de communes de la région de Brumath	389
Président de la communauté de communes de la région de Saverne	390
Président de la communauté de communes de Verdun	391
Maire de Paris	392
Maire de la commune d'Albertville	392
Maire de la commune de Bayonne	394
Maire de la commune de Belfort	395
Maire de la commune de Bezons	396
Maire de la commune de Lisieux	397
Maire de la commune de Martigues	399
Maire de la commune de Maubeuge	400
Maire de la commune de Saint-Jean-de-Maurienne	401
Maire de la commune de Vichy	402

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et
secrétaire d'Etat chargé des transports, de la mer et de la pêche

Président du conseil régional d'Alsace

Président du conseil régional de Bourgogne

Président du conseil régional de Champagne-Ardenne

Président du conseil régional de Languedoc-Roussillon

Président du conseil régional Poitou-Charentes

Président de la communauté de communes de Flandre intérieure

Président de la communauté de communes du Pays d'Olmes

Président de la communauté de communes du Pays d'Argentan

Président de la communauté de communes de la Plaine de l'Ain

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET
DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ
DU BUDGET**

Vous avez bien voulu nous transmettre un projet de rapport public thématique sur les finances publiques locales, dont nous avons pris connaissance avec le plus grand intérêt.

Nous en partageons les principales conclusions.

En effet, les collectivités locales restent, notamment grâce à l'accroissement continu de leurs recettes fiscales, dans une situation financière globalement saine. Cette situation leur permet de maintenir, comme le souligne la Cour, le niveau de l'investissement local, par ailleurs soutenu par les nombreuses initiatives du Gouvernement que vous rappelez.

Comme l'a rappelé le Premier ministre et comme le démontre la Cour, les dépenses de fonctionnement des collectivités s'inscrivent dans une dynamique haussière. Leur maîtrise est donc essentielle pour espérer, sans hausse de prélèvement, contenir l'endettement local.

La baisse des dotations, qui portera sur la dotation globale de fonctionnement (DGF), s'accompagnera d'un renforcement majeur des dispositifs de péréquation. Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) progressera ainsi de 210 millions d'euros en 2015 pour atteindre 780 millions d'euros. Par ailleurs, le rythme de progression des dotations de péréquation verticale sera doublé, en 2015, par rapport à celui de l'année 2014.

Ce renforcement de la péréquation permettra de prendre en compte la diversité des situations des collectivités territoriales en atténuant très fortement les effets de la baisse des concours pour les collectivités les plus fragiles.

En outre, dès la fin de l'année 2015, des travaux sur une réforme de grande ampleur de la dotation globale de fonctionnement (DGF) seront lancés, pour parvenir à inscrire cette réforme dans le projet de loi de finances pour 2016. Elle aura pour objectif de clarifier les modalités de répartition de la DGF et de la rendre plus juste, dans le contexte de sa baisse.

Ces travaux s'articuleront avec ceux menés par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration dans le cadre de la mission qui leur a été confiée sur le renforcement des mutualisations au sein du bloc communal, à la fois entre communes et établissements publics de coopération intercommunale et entre établissements publics de coopération intercommunale.

Nous précisons que, dans la mesure où la trajectoire des concours financiers de l'État aux collectivités s'entend de l'ensemble des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et des prélèvements sur recettes qui leur sont consacrés, le projet de loi de programmation des finances publiques ne fait désormais plus référence à la notion « d'enveloppe normée ».

Nous souscrivons par ailleurs à l'analyse de la Cour relative à l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales. Si une partie de cet accroissement s'explique par la hausse des dépenses obligatoires, notamment pour les départements, une part significative est imputable aux collectivités, en particulier s'agissant des dépenses de personnel. Convaincu par la nécessité de mieux maîtriser la dépense locale, le Gouvernement propose la mise en œuvre d'un objectif national d'évolution de la dépense publique locale (Odedel) dans le projet de loi de programmation des finances publiques. Cet Odedel, indicatif, permettra de partager avec les collectivités territoriales les objectifs d'évolution de la dépense locale. Il constituera un point de repère essentiel dans le suivi de la trajectoire des finances publiques de la France. Enfin, il sera, à compter de 2016, détaillé par catégorie de collectivités territoriales afin de disposer de l'information la plus fine possible.

En revanche, nous ne sommes pas favorables à la mise en place de lois de financement des collectivités locales : la création d'une telle catégorie de lois tendrait en effet à rompre l'unité du suivi des crédits de l'État, sans apporter d'outil de pilotage supplémentaire. En revanche, nous partageons l'avis selon lequel la concertation avec les élus locaux doit être accentuée, notamment au sein du Comité des finances locales, lequel sera d'ailleurs associé à la déclinaison de l'objectif national d'évolution de la dépense locale par catégorie de collectivités.

Sur l'organisation territoriale de la République, nous partageons également les propositions de la Cour sur les moyens de renforcer l'intégration entre communes et intercommunalités. En particulier, la réforme de la dotation globale de fonctionnement dans le but de territorialiser cette dotation au niveau intercommunal apparaît très intéressante. Une telle évolution rendrait parallèlement plus soutenable la baisse des concours financiers de l'État à l'horizon 2017.

S'agissant enfin de la situation des régions, nous souhaitons préciser que les recettes de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) dont elles bénéficient ne diminuent pas, en raison des clauses de garanties prises en application de l'article 72-2 de la Constitution, qui permettent de compenser le manque à gagner résultant d'une baisse de la consommation d'hydrocarbures. En outre, il nous paraît contestable de comparer strictement les recettes transférées et les dépenses engagées par les régions au titre d'une compétence exercée, puisque les régions conservent la faculté d'affecter les recettes issues la compensation

de compétences transférées aux politiques publiques qu'elles choisissent de développer.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE
LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL**

Au sein de ce rapport, la Cour consacre un chapitre aux conditions de l'équilibre financier des régions, qui appelle de ma part certaines observations.

Concernant l'évolution des finances régionales, la Cour constate que l'équilibre structurel est plus difficile à atteindre, alors même que de nouveaux renforcements des compétences et responsabilités régionales devraient intervenir à l'issue des discussions sur le projet de loi relatif à la Nouvelle Organisation Territoriale de la République : en effet, à l'issue de la réforme de la fiscalité locale de 2010, les ressources des régions sont devenues plus rigides, avec une part des dotations de fonctionnement dans le total des recettes bien supérieure à celle des communes et des départements. Dans le même temps, la Cour constate une forte évolution des dépenses, issue notamment des transferts de compétences.

Le rapport évoque notamment l'attribution de nouvelles ressources fiscales aux régions par la loi de finances pour 2014, qui a substitué à la dotation générale de décentralisation (DGD) formation professionnelle un panier de ressources fiscales à hauteur de 901 millions d'euros. La Cour porte une appréciation sur la composition de la fiscalité transférée, ainsi que le ciblage de cette attribution de ressources fiscales au financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage, compétences pour lesquelles l'équilibre financier pour les régions est analysé comme satisfaisant en 2012.

À cet égard, il convient tout d'abord de souligner que cette attribution de ressources fiscales nouvelles aux régions s'est inscrite dans le cadre plus global du pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités territoriales, tel que formalisé par le relevé de conclusions du 16 juillet 2013. Abordant de manière large les différents axes des relations financières entre l'État et les collectivités (répartition des efforts d'économies, allègement des normes, accès au crédit, péréquation...), le pacte de confiance et de responsabilité a fixé, de manière partagée et étayée, un objectif de renforcement de l'autonomie financière et du dynamisme des ressources des régions, par deux vecteurs : le remplacement à hauteur des deux tiers de la DGD formation professionnelle par une ressource dynamique, et la réforme de la taxe d'apprentissage.

Ce dernier objectif a été finalisé par la loi de finances rectificative pour 2014, qui a procédé à la création de la ressource régionale pour l'apprentissage au 1^{er} janvier 2015, composée d'une fraction de 51 % de la taxe d'apprentissage attribuée directement aux régions et de

l'affectation d'une fraction de la (Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) TICPE de 146 millions d'euros.

Cette ressource régionale de l'apprentissage sera versée aux régions en deux parts : une part fixe assurera à chaque région le maintien des recettes perçues antérieurement au titre de la Contribution au Développement de l'Apprentissage, des conventions d'objectifs et de moyens et des versements du Compte d'Affectation Spéciale Financement National du Développement et de la Modernisation de l'Apprentissage au titre de la péréquation et du développement de l'apprentissage. Une part dynamique, alimentée par la croissance de la ressource régionale pour l'apprentissage après financement de la part fixe, sera versée aux régions selon des critères de péréquation, afin de réduire les disparités régionales de produit de la taxe d'apprentissage et de prendre en compte la croissance des effectifs d'apprentis, notamment dans les premiers niveaux de qualification.

Ce renforcement des ressources fiscales propres et dynamiques des régions dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage, allié à un système de péréquation pour la distribution du dynamisme de la ressource régionale pour l'apprentissage, s'inscrit donc dans les objectifs généraux en terme d'équilibre des ressources et de leur dynamisme entre les différents échelons de collectivités territoriales. Il est également en cohérence avec les conclusions du rapport de la Cour, qui constate que les ressources propres des régions restent, en 2014, significativement moins importantes que celles des autres catégories de collectivités (57,9 % pour les régions, 64,9 % pour les communes et 67,4 % pour les Départements).

Ce mouvement s'inscrit en outre dans un double contexte de mise en œuvre, au 1^{er} janvier prochain, de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale et à de mobilisation nationale pour la relance de l'apprentissage.

La loi du 5 mars 2014 renforce les responsabilités des régions dans le domaine de la formation professionnelle, notamment en procédant à la décentralisation des compétences résiduelles de l'État sur la formation des publics spécifiques, et en instaurant un service public régional de l'orientation. Elle définit également une profonde réforme des systèmes de financement, de mobilisation et de gouvernance de la formation professionnelle, avec comme objectif d'assurer une meilleure orientation de l'effort de formation vers les publics les plus fragiles sur le marché de l'emploi (salariés les moins qualifiés, jeunes sans diplômes, demandeurs d'emploi, salariés des plus petites entreprises). À cet égard, la mise en œuvre en 2015 de nouveaux droits personnels pour l'accès à la formation et l'orientation, avec l'instauration du Compte Personnel de Formation et du Conseil en Évolution Professionnelle, doit permettre de développer

la mobilisation de la formation professionnelle pour l'ensemble des publics.

Dans le domaine de l'apprentissage, un plan d'ensemble, intégrant la réforme de la taxe d'apprentissage pour un meilleur ciblage de son produit au profit de l'alternance, la simplification des circuits de collecte et la levée des freins non-financiers au développement de l'apprentissage, est mis en œuvre, à la fois par des mesures législatives et par la mobilisation de l'ensemble des acteurs, afin d'atteindre l'objectif partagé de 500 000 apprentis en 2017.

Les régions seront donc pleinement mobilisées, au titre de leurs compétences renforcées, sur ces objectifs, dont le pilotage est renouvelé par la loi du 5 mars 2014 qui instaure une gouvernance quadripartite entre l'État, les régions et les partenaires sociaux, au niveau national et régional, assurant la coordination des politiques de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle. Si l'amélioration de la traçabilité des dépenses effectuées est un enjeu qui doit être examiné dans ce nouveau contexte, le développement récent des ressources propres régionales est cohérent avec les objectifs de mobilisation pour l'emploi dont la formation professionnelle et le développement de l'apprentissage sont des piliers essentiels.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE
LA MINISTRE DE LA DECENTRALISATION ET DE LA FONCTION
PUBLIQUE ET DU SECRETAIRE D'ETAT CHARGE DE
LA REFORME TERRITORIALE**

La Cour des comptes indique qu'aucun objectif particulier visant à réaliser des économies d'échelle n'a été assigné aux EPCI dans le cadre de la rationalisation de la carte intercommunale. Or, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a bien accompagné l'objectif de rationalisation de la carte intercommunale d'un objectif de bonne organisation. C'est ainsi qu'aux termes de l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales introduit par la loi du 16 décembre 2010, à l'issue de la période de mise en œuvre des schémas départementaux de la coopération intercommunale (SDCI) qui s'est close, pour la première fois, par l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires des communes de 1 000 habitants et plus, les EPCI à fiscalité propre doivent, dans l'année qui suit ces élections, élaborer un schéma de mutualisation.

La Cour souligne que les EPCI à fiscalité propre sont, malgré la mise en œuvre des SDCI, « de taille trop modeste » et dans des périmètres sans lien avec des territoires « pertinents ». Le Gouvernement ne conteste pas ce point, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTR) aura ainsi pour objectif de faire évoluer le périmètre des EPCI à fiscalité propre (FP) vers celui des bassins de vie. Afin d'atteindre cet objectif, un seuil minimal de 20 000 habitants par EPCI à fiscalité propre hors zone de montagne et, ou, de très faible densité démographique, est proposé à l'examen du Parlement. Par ailleurs, un effort important va à nouveau être porté sur la rationalisation de la carte syndicale, permettant de diminuer le nombre et de rationaliser le périmètre des EPCI sans fiscalité propre (syndicats de communes et syndicats mixtes).

Cette démarche de rationalisation a fait l'objet d'un suivi détaillé avec plusieurs bulletins d'information statistique publiés sur le site Internet de la direction générale des collectivités locales. Le bulletin n° 88 de mars 2012 dresse l'état de la coopération intercommunale avant la mise en œuvre des schémas départementaux de la coopération intercommunale. Le bulletin n° 94 de février 2013 dresse un bilan provisoire de la refonte de la carte intercommunale sur l'année 2012. Le bulletin n° 98 de janvier 2014 dresse le bilan de la refonte de la carte intercommunale sur l'année 2013. Enfin, le bulletin n° 100 de mai 2014 dresse un bilan de l'action de l'État en matière de rationalisation de la carte syndicale. La mise en œuvre des SDCI a également fait l'objet d'une communication en conseil des ministres le 13 février 2013.

S'agissant des moyens donnés aux préfets pour mettre en œuvre les objectifs de rationalisation, il convient de rappeler que les articles 15 et 16 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République octroient aux préfets de département des pouvoirs exorbitants du droit commun de l'intercommunalité afin de leur permettre de mettre en œuvre les schémas départementaux de la coopération intercommunale révisés dans les conditions prévues à l'article 14, y compris en passant outre l'opposition de certaines collectivités ou de certains établissements publics de coopération intercommunale concernés.

Concernant le degré d'intégration des EPCI à fiscalité propre, la Cour des comptes indique qu'« il convient de mieux distinguer la mise en place de services communs sans transfert de compétence et la mise à disposition de services résultant d'un transfert de compétence ». Si l'on ne peut effectivement contester la disparité des pratiques en la matière, il convient de relever que le droit actuellement en vigueur opère, avec la loi du 27 janvier 2014 (MAPTAM), la distinction entre ces deux catégories. Ainsi, l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) s'applique, dans le cadre des transferts de compétences, au cas des mutualisations tandis que l'article L. 5211-4-2 du CGCT traite, quant à lui, des services communs en dehors du champ des compétences transférées. Le législateur a, en matière de services communs, apporté une clarification dans le cadre de la loi du 27 janvier 2014 en précisant la définition et le périmètre de ces services comme des « missions fonctionnelles en matière de gestion du personnel, à l'exception des missions mentionnées à l'article 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pour les communes et établissements publics obligatoirement affiliés à un centre de gestion en application des articles 15 et 16 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, de gestion administrative et financière, d'informatique, d'expertise juridique, d'expertise fonctionnelle ainsi que de l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État ».

La Cour constate également « un faible degré d'intégration des ensembles formés par les communes et intercommunalités dans la mesure où leurs champs d'intervention respectifs sont souvent émiettés ». Ce constat est en partie partagé par le Gouvernement ainsi que par le législateur. C'est ainsi que la loi MAPTAM a renforcé le nombre de compétences obligatoires des communautés urbaines et que le projet de loi de nouvelle organisation territoriale de la République (NOTR) comprend en ses articles 18 à 20 un renforcement des compétences des communautés de communes et des communautés d'agglomération qui passe pour une partie de leurs compétences obligatoires ou optionnelles par la possibilité de suppression de la notion d'intérêt communautaire.

La Cour rappelle également qu'elle avait recommandé en octobre 2013, « la création d'une incitation financière en faveur d'une

mutualisation effective et mesurable dans ses effets des services entre les communes et les groupements ». Le gouvernement veut en effet progresser dans ce sens, et cela fait partie des pistes de travail de l'évaluation des politiques publiques sur les mutualisations qui doit rendre ses conclusions pour la fin de l'année.

Concernant l'effort demandé aux collectivités territoriales en matière financière, la diminution des concours financiers de l'État de 1,5 Mds€ en 2014, a été répartie entre les différentes catégories de collectivités territoriales en fonction de leur part respective dans les recettes totales. Une telle répartition fait porter une contribution importante au bloc communal qui, comme le relève la Cour, est celui qui dispose de la plus forte capacité financière. Les modalités de cette répartition, dont la soutenabilité a été évaluée, continuent à faire consensus au sein des groupes de travail du comité des finances locales, réunis en juillet 2014, notamment parce qu'elles permettent de préserver une certaine lisibilité des ressources nécessaires à la gestion locale. Compte-tenu de ces éléments, le Gouvernement propose de reconduire cette répartition en 2015 sans introduire, ainsi que l'y invite la Cour, un critère mesurant les marges de manœuvre, en particulier fiscale. Sur ce dernier point, il nous semble que, si une différenciation dans le partage de l'effort d'économie entre niveaux de collectivités territoriales devait être opérée, elle ne devrait pas se fonder sur la plus ou moins grande faculté à augmenter les impôts (l'objectif n'étant pas d'inciter à leur augmentation).

La Cour considère par ailleurs que l'effort global de contribution a été réduit en 2014 par non seulement les transferts de recettes fiscales de l'État vers les départements, mais également par l'augmentation des dotations de péréquation. Cette affirmation mérite d'être précisée. En réalité, la hausse des montants de la péréquation vise à réduire la charge que représente la contribution pour les seules communes les plus défavorisées et est financée par une plus forte contribution des communes les plus riches, les incitant ainsi à rationaliser leur gestion. C'est la poursuite de ce même objectif qui conduit le Gouvernement à proposer de doubler la hausse de la péréquation par rapport à 2014. Le cumul de la péréquation horizontale et verticale permettra, en effet, de réduire l'impact de la baisse des dotations pour les communes dont le potentiel financier est inférieur à la moyenne de la strate.

La Cour appelle à la simplification de l'architecture de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et au renforcement de la péréquation, objectifs que nous partageons et qui trouveront une première traduction dès 2015, en matière de renforcement des montants consacrés à la péréquation verticale, de poursuite de la montée en puissance des dispositifs de péréquation horizontale, de simplification de la dotation forfaitaire des communes et des départements ou encore de lancement des travaux de réforme de la DGF, notamment dans le sens d'une meilleure mesure de

la richesse à l'échelle de l'ensemble intercommunal. Par ailleurs, le Gouvernement confiera une mission à deux parlementaires afin de préparer la toute prochaine réforme de la DGF en visant, notamment, à simplifier son architecture et à renforcer son efficacité péréquatrice.

En matière de péréquation, la Cour relève le nombre excessif de critères, de dispositifs et d'indicateurs d'efficacité. Si une simplification est sans doute souhaitable, il convient toutefois de souligner la nécessité de recourir aux données les plus significatives pour comparer certains territoires entre eux.

La forte croissance de la péréquation, en termes de montants et de dispositifs, a constitué une avancée majeure pour une meilleure répartition des richesses sur l'ensemble du territoire. Au sein des régions, où l'effort de péréquation est relativement le plus faible, cette croissance a permis de rapprocher le niveau de ressources fiscales perçues en redistribuant 93 M€ en 2014 contre 22 M€ en 2013. Il s'agit d'un progrès dans la recherche d'une répartition équilibrée de la richesse sur l'ensemble du territoire national.

Certains fonds pourraient être regroupés, en particulier ceux en faveur des départements. L'avenir du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, que la Cour recommande de modifier dans le sens d'un mécanisme régional complémentaire du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales, est intégré aux réflexions relatives à la métropole du Grand Paris. Quant à l'unique fonds de péréquation des régions et au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, d'introduction récente, ils ont fait l'objet de travaux et de concertation au sein du comité des finances locales, qui s'est prononcé sur les critères les plus pertinents à retenir pour une meilleure répartition des richesses.

Enfin, l'analyse de l'efficacité de la péréquation à partir des seules inégalités de ressources ne nous semble pas adaptée au diagnostic territorial complet exigé par les mécanismes de redistribution. Que les départements d'outre-mer, la Lozère ou la Haute-Corse voient leurs ressources par habitant augmenter avec les dotations de péréquation, au point d'avoir des montants de ressources par habitant supérieur à la moyenne doit être mis au regard de la structuration spécifique des recettes dans ces territoires et des charges particulières qu'ils supportent, éléments que les critères souvent jugés trop nombreux et complexes dans les dispositifs de péréquation intègrent dans la répartition des montants.

À l'occasion de l'analyse de la structure et de l'évolution des impositions locales, la Cour dresse un certain nombre de constats portant tout à la fois sur le besoin d'une meilleure intégration fiscale au sein du « bloc communal » et sur le nécessaire réexamen de la structure de financement des régions et des départements, à prélèvements obligatoires constants.

Nous souscrivons pleinement à la recommandation de la Cour visant à privilégier une approche plus intégrée des politiques fiscales sur le territoire intercommunal et à prévenir les situations de divergence fiscale entre la structure intercommunale et ses communes membres. Cette meilleure coordination des leviers fiscaux au sein du bloc communal gagnerait à se traduire notamment par une démarche contractualisée inscrivant les mécanismes de reversement fiscaux dans une stratégie de territoire. Toutefois, l'extension à l'ensemble des groupements à fiscalité propre des pactes financiers et fiscaux préconisée par la Cour nous paraît devoir s'accompagner d'une clarification des conditions de révision des attributions de compensation en cas de modification de périmètre intercommunal ainsi que des modalités de répartition des dotations de solidarité communautaire. Ces nécessaires assouplissements permettraient de ne pas réduire les pactes financiers et fiscaux à de simples exercices formalistes, sans effet utile, mais garantiraient leur fonction pivot de l'organisation financière du secteur communal.

En ce qui concerne le renforcement de l'équilibre structurel des régions, la Cour préconise de financer l'extension du périmètre d'intervention régional par l'allocation d'une partie de la fiscalité directe des départements, soit à la faveur du transfert de tout ou partie de la taxe foncière sur les propriétés bâties, soit par l'augmentation de la fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises dévolue aux régions. Différentes hypothèses sont en cours d'examen afin d'assurer un financement pérenne aux nouvelles régions au titre de l'extension de leurs compétences. Le transfert de ressources entre niveaux de collectivités, mesure qui doit être maniée avec prudence et dans le respect des attributions reconnues à chaque niveau de collectivité, permet assurément de ne pas grever la charge fiscale pesant sur les redevables. Cependant, au-delà de la problématique de la complexité de la détermination de la fraction à transférer, une telle mesure ne saurait préjudicier à l'équilibre fiscal et financier des autres catégories de collectivités et en particulier à leur autonomie financière qui est constitutionnellement garantie. Si la consolidation du socle fiscal des ressources régionales est de nature à garantir la stabilité du modèle de financement des conseils régionaux, nous attachons une attention toute particulière à ce que les modalités de cette redistribution soient strictement articulées avec les évolutions de l'organisation territoriale à venir.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS
DE FRANCE (ARF)**

À titre préliminaire, je souhaite rappeler mes observations antérieures sur le constat de la Cour des Comptes selon lequel les collectivités locales sont essentiellement responsables de la non-tenu des engagements de réduction des déficits de la France.

Comme vous l'indiquez, le déficit des collectivités locales est passé de 3,7 Milliards d'euros en 2012 à 9,2 Milliards en 2013, soit - 0,4 % de PIB alors que la trajectoire des finances publiques avait prévu - 0,2 %.

Mais, il est indispensable, en terme de rigueur d'analyse, de rappeler que le déficit des collectivités locales n'a pas la même nature que celui de l'État, car le déficit des collectivités correspond au besoin de financement, donc au surcroît d'emprunt lié aux investissements, alors que le déficit de l'État est un pur déficit de fonctionnement. D'ailleurs, comme vous le notez par la suite, la hausse des investissements, notamment du bloc communal, explique grandement la dynamique des dépenses locales et ce besoin de financement en progression.

J'aurais apprécié que vous fassiez mention de cette différence profonde qui n'est pas que sémantique car elle permet de conforter la politique conduite par l'État en matière de minoration des dotations qu'il met en œuvre depuis 2014 et qu'il va massifier dès l'année prochaine afin dit-il d'inciter les collectivités locales à baisser leurs dépenses. Au-delà du fait qu'en parallèle les efforts de l'État sur son budget propre consistent pour l'essentiel à le maintenir en euros courants, je m'interroge sur l'impact de cette réduction des dotations sur l'investissement public alors que celui-ci est réaffirmé comme la clé du redressement économique du pays ? Il y a là sûrement plus qu'un questionnement. J'aurais aimé que la Cour des comptes, qui dispose des données quantitatives et qualitatives et de l'expertise requise, soit un aiguillon sur ces sujets et développe une analyse qualitative de la dépense publique basée sur son utilité, son effet de levier sur l'économie, afin de mieux identifier les efforts que chacun doit réaliser. S'en tenir à une approche calquée uniquement sur la masse budgétaire au-delà de l'analyse de la valeur ajoutée des interventions conduira inmanquablement à mettre en œuvre des économies avec un effet récessif tel que leur bilan final sur l'évolution des comptes publics sera négatif.

Néanmoins, en ce qui concerne la répartition de la baisse des dotations, j'approuve votre position consistant à sortir d'une baisse proportionnelle entre échelons de collectivités pour mettre plus à contribution ceux qui disposent des marges de manœuvre les plus importantes. Les communes et intercommunalités devraient évidemment supporter principalement cette baisse. C'est à ce niveau que les marges de manœuvre sont en effet les plus fortes et que les mutualisations sont les plus

évidentes. Vos analyses mettent bien en exergue le fait que l'État a subventionné l'intercommunalité sans contrepartie, ce qui s'est traduit par une multiplication des structures sans aucune économie budgétaire. Les chiffres sont parlants :

- le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre s'est accompagné d'une hausse des dépenses de personnel de + 62 % entre 2000 et 2012;
- et se traduit par un coût annuel de 1,5 Md€ au niveau des dotations de l'État.

Rationaliser le bloc communal permettra de dégager des marges de manœuvre pour l'ensemble du bloc local. Les économies à atteindre d'une diminution des structures communales sont massives. Pour rappel, les dépenses globales des communes et intercommunalités dépassent les 130 Md€. Une économie de 5 % rapporterait déjà 6,5 Md€, soit près de deux fois le niveau de la baisse des dotations en 2015. Il faut donc sortir du système de la dotation bonifiée pour aller vers la dotation de malus pour inciter à la mutualisation et la rationalisation. 70 % de nos concitoyens sont pour le regroupement des structures communales, la contrainte budgétaire globale du pays en fait par ailleurs une nécessité.

Sur la situation particulière des Régions, je partage pleinement votre avis sur le fait que le déséquilibre financier structurel que nous subissons appelle des mesures structurelles, même si je regrette que la refiscalisation proposée ne soit pas assez assumée par la Cour.

Nous avons déjà eu l'occasion d'échanger sur la situation des finances régionales, notamment dans le cadre de vos travaux de contrôle portant sur les dotations de l'État aux Régions. Comme prévu, le chapitre IV de votre rapport est dédié en cette question et je m'en félicite. L'environnement des Régions est en pleine évolution, tant sur nos périmètres géographiques que sur nos périmètres de compétences, et il est indispensable que ces réformes prennent en compte la problématique financières de nos collectivités.

Le constat factuel des évolutions qui ont impacté les ressources des Régions est sans appel : la réforme fiscale de 2010 avec la suppression de la taxe professionnelle a cassé le modèle de financement des Régions. Il en ressort que les Régions sont les plus dépendantes des dotations de l'État (42 % des ressources régionales) et les moins dynamiques, ce qui conduit au fait que les Régions sont la collectivité la plus impactée par le gel puis la baisse des dotations.

Si le constat est partagé, ce sont sur vos préconisations quant aux réponses structurelles à apporter que je souhaite réagir.

Tout d'abord je salue la réintégration dans votre rapport d'une partie consacrée à l'évolution du panier des ressources régionales, même si je

regrette encore la frilosité du propos qui reste en retrait en comparaison du rapport provisoire non public sur les Dotations de l'État aux Régions. Il est en effet indispensable de revoir en profondeur le modèle de financement des Régions en les refiscalisant, notamment au travers d'une part renforcée de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) (autour de 70 %). Faire de l'imposition économique le pivot du financement des Régions permettrait à la fois de lier compétence et ressource et surtout de créer un système de retour sur investissement qui inciterait les exécutifs régionaux à soutenir le développement économique dans une logique gagnant-gagnant. L'objectif de maîtrise des prélèvements obligatoires est partagé par les Présidents de Régions. Aussi l'idée de réallouer les impôts entre niveaux de collectivités est la solution à privilégier. Comme vous l'indiquez, les transferts de compétence à venir entre les Départements et les Régions doivent être l'occasion de réallouer les impositions. C'est une condition sine qua non de la poursuite des interventions régionales, nécessaires à la croissance et au redressement productif de notre pays.

À ce titre, j'attire votre attention sur la contradiction que peut contenir votre rapport entre l'idée de sanctuariser les finances locales jusqu'à l'achèvement de la réforme des valeurs locatives et celle de réallouer les impositions. Il n'est pas acceptable que les Régions attendent que la réforme de ces valeurs locatives, ô combien incertaine, soit aboutie pour bénéficier d'une refiscalisation. Je ne nie pas que cette réforme va avoir des impacts sur les richesses locales, mais elle est aussi l'argument bouclier des partisans de l'immobilisme qui ne veulent pas se dessaisir de ressources dont ils disposent en masse.

Vous préconisez un recentrage des dépenses régionales et la recherche d'économies pour rétablir la soutenabilité.

C'est d'ailleurs pourquoi j'ai milité, avec les autres Présidents de Région, pour la suppression de la clause de compétence générale et la clarification des compétences. Il faut sortir de cet enchevêtrement où l'on ne sait plus : qui fait quoi, qui paie quoi et qui est responsable de quoi. Cela vaut à la fois entre collectivités mais aussi entre l'État et les collectivités. Il est temps de choisir entre décentralisation et déconcentration.

L'heure est à la spécialisation des compétences et à la concentration des moyens sur les priorités. Nos Régions ont déjà enclenché ce mouvement. Les budgets primitifs pour 2014 en attestent comme je vous l'ai déjà indiqué : seules trois fonctions voient leurs crédits progresser : l'enseignement (+ 1,8 %) au niveau des lycées principalement (+ 2,4 %), et les transports en raison de la dynamique des dépenses de TER (+ 2 %) et les services généraux (+ 2 %) du fait de la dynamique des dépenses de personnel. Les autres fonctions connaissent toutes une évolution négative : - 1 % sur la formation professionnelle et l'apprentissage, traduisant ainsi la modulation du dispositif d'indemnité compensatrice

forfaitaire (ICF), - 3,5 % sur la culture-sport-loisirs, - 3,3 % sur l'aménagement du territoire ...

Pour les Régions, nos compétences clés sont claires et il faut les renforcer : elles doivent s'articuler autour de trois blocs : enseignement-formation-accompagnement vers l'emploi ; économie-Innovation-recherche ; aménagement et développement durable (y compris la mobilité durable et l'écologie). Vous mentionnez un peu rapidement il me semble que les compétences autres que le ferroviaire, les lycées et la formation-apprentissage sont des compétences sur lesquelles les Régions disposent de larges marges de manœuvre. Si ces compétences ne sont certes pas exclusives, cela ne signifie pas qu'elles sont facultatives. Nos interventions en matière de développement économique sont indispensables au soutien et à l'accompagnement des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) qui sont les seules à créer de l'emploi dans notre pays. Je vous rappelle que l'effort d'accompagnement des PME en innovation est déjà cinq fois plus faible en France que dans nos pays voisins, ce qui les pénalise dans la « compétition internationale ». Réduire l'effort des Régions en la matière se traduira immédiatement par des difficultés accrues de financement de ces entreprises et par l'aggravation du décrochage économique de notre pays. Je suis vraiment étonné que, dans le contexte actuel, la Cour des comptes puisse en arriver à de telles préconisations. En rester à une simple logique budgétaire présente le risque de conduire à des préconisations vouées à l'échec.

Par ailleurs, sur la question de la maîtrise de la dépense ferroviaire, je ne vais pas réitérer nos nombreux échanges à ce sujet et me limiterais à vous rappeler que vos préconisations sont totalement en décalage avec la réalité vécue par les Régions. Les leviers que vous évoquez sont totalement virtuels face à l'opacité et l'inertie dont fait preuve la Société nationale des chemins de fer (SNCF). Alors que l'État qui exerce pourtant un rôle de tutelle et « d'actionnaire » de cet établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) éprouve les plus grandes difficultés à faire évoluer cette entreprise publique, penser que les Régions qui n'ont pas le choix de leur fournisseur pourraient y arriver me surprend vivement de la part de la Cour des Comptes.

J'attire votre attention sur l'évolution des dépenses de personnel dont vous faites état dans votre analyse. Vous indiquez dans votre rapport que seulement 62 % de la hausse du nombre constatée depuis 2004 est imputable aux transferts d'agents. Cette interprétation n'est pas parfaitement exacte car elle méconnaît notamment l'état des compétences et des agents qui ont été transférés aux Régions à partir de 2004. Globalement, les fonctions support transférées étaient largement sous-dimensionnées, ce qui a nécessité des renforts d'effectifs pour nos Régions qui doivent être comptabilisés dans

les transferts et non pas considérés comme des recrutements volontaristes des Régions.

Maîtriser la masse salariale est néanmoins un impératif et nous nous y appliquons. En 2013, la moitié des Régions ont eu une évolution de leur dépense de personnel inférieure à 2,5 %. En outre, il ne faut pas oublier que la dynamique est pour partie portée par des mesures nationales non maîtrisées. À titre d'exemple, la revalorisation des catégories C représente 0,9 % à 1,1 % de hausse mécanique de la masse salariale de nos Régions, soit un tiers de l'évolution annuelle que vous constatez.

Quant aux différentiels de ressources/charges et le besoin de péréquation, j'entends vos arguments et considère également que cette question devra être posée à l'issue de la refiscalisation que nous appelons de nos vœux.

Sur le propos général, je tiens quand même à souligner qu'il me semble, si l'on met de côté le cas particulier de la Corse, que les Régions sont l'échelon au sein duquel les écarts de ressources sont les plus faibles, même si la répartition initiale des dotations, dont personne n'a semble-t-il l'explication, est inégale entre les Régions. D'ailleurs les disparités de ressources sont ramassées tant au niveau de l'indice sur les ressources financières des Régions (IRFR) qu'au niveau de la fiscalité totale perçue. Le rapport Inspection générale de l'administration-Inspection générale des finances (IGA-IGF) de juin 2013 sur la péréquation met bien en évidence que le coefficient de Gini avant péréquation est de 0,11 pour les Régions alors qu'il est de 0,12 pour les départements et 0,27 pour le bloc communal. Et post péréquation, c'est au niveau des Régions que cette disparité s'est le plus réduite (- 50 %). Aussi il faut nuancer quelque peu le propos sur l'insuffisance de la péréquation horizontale régionale, a fortiori avec la montée en puissance en 2014 du fonds de péréquation sur les ressources. Mais j'ai bien pris note de vos analyses sur l'impact de la dotation globale de fonctionnement (DGF) péréquation qui méritent que l'on se penche sur cette question.

Se pose la question de l'indicateur à prendre en compte pour mettre en place les dispositifs de péréquation. Si le nouvel indice IRFR des Régions n'est sûrement pas parfait, après analyse, il prend mieux en compte les disparités que la fiscalité totale perçue par les Régions (80 % des Régions se situent dans un écart de 1 à 1,25 sur IRFR contre 1 à 1,2 avec les ressources fiscales totales par habitant).

L'analyse des poids différenciés des charges que vous avez menée est intéressante. Il en ressort que le poids au sein des budgets des Régions des trois grandes compétences (Lycées, Transport express régional (TER), Formation et apprentissage) est divers entre les Régions (y compris le taux de couverture par les dotations de compensation de l'État) car cela aussi relève des choix de chaque exécutif régional.

Le fait que le poids des trois grandes dépenses soit différent d'une Région à l'autre est sûrement une conséquence logique de la décentralisation. Mais cela est peut-être aussi dû au fait que des Régions ont dû faire des efforts particuliers sur certaines compétences en raison de transferts sous-calibrés. Disposer de dotations équivalentes, lorsqu'une grande partie est liée aux transferts de compétence, c'est supposer que l'action de l'État était identique dans tous les territoires. Or, ce n'était pas le cas que ce soit sur le nombre de techniciens, ouvriers et de service (TOS) entre établissement de même taille ou le montant des bourses pour les élèves infirmières. Les compensations de l'Acte II ont aussi figé les inégalités d'intervention de l'État en donnant moins de compensation aux territoires où l'État investissait peu. De fait certaines Régions ont dû faire un effort proportionnellement plus fort que d'autres pour relever le niveau de service et cela peut se traduire par un ratio compensation/dépenses plus faible et des dotations par habitants plus faibles. À titre d'exemple, le taux moyen d'encadrement national des TOS était de 37 élèves par agent TOS en date du transfert. Mais dans chaque Région le taux était très disparate, le taux d'encadrement constaté variant entre 20 et 55 élèves par TOS. Il aurait fallu créer 7 000 postes de TOS pour ramener à la moyenne toutes les Régions sous-cotées en effectifs.

Avec le mécanisme des transferts de charges compensés, c'est donc aussi la dépense passée qui conditionne la recette et ainsi de suite. Dès lors il est certain que la vérité des disparités de richesses, ou de moyens, s'apprécierait mieux à l'aide d'une approche hybride recettes et charges, très difficile techniquement à mettre en œuvre, et sur laquelle votre aide serait appréciable.

Comme j'ai eu l'occasion de vous le signifier, la péréquation n'est pas un tabou entre les Régions. Nous nous y pencherons prochainement, avec la mise en place des grandes Régions.

Voici en synthèse les éléments d'observation que je souhaitais porter à votre aimable attention et que j'aurai le plaisir de vous préciser lors d'une prochaine entrevue consacrée à ce rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

Ce rapport intitulé « les finances publiques locales » est un exercice intéressant en ce qu'il contribue à l'amélioration de la transparence financière et à l'information de nos concitoyens. Au travers des quatre premiers chapitres qui le composent, il vise à apprécier, dans sa globalité puis par échelon, la situation financière du secteur local.

L'analyse nécessite cependant d'être approfondie car elle n'est effectuée que sous l'angle budgétaire et comptable de redressement des comptes publics. Si l'Assemblée des départements de France ne conteste pas cet objectif, elle considère qu'il s'agit également de se donner les moyens, en éliminant les inefficacités, d'actionner plus largement le soutien à l'activité économique et aux populations en difficultés.

Concernant ce point plus particulièrement, la Cour regrette que l'effort demandé aux administrations publiques locales ait été compensé par l'octroi de financements complémentaires notamment aux départements. Je tiens ici à rappeler que les nouvelles ressources dont bénéficient les départements depuis cette année visent justement à l'amélioration du financement de la solidarité nationale. Du fait de compensations insuffisantes de l'État chiffrées à 48 Md€ depuis 2002. Financement insuffisant dont la Cour elle-même souligne l'impact désastreux sur la situation financière des départements.

Les résultats de récents travaux réalisés par l'ADF montrent d'ailleurs que ce problème n'est pas résolu puisque, en dépit des ressources nouvelles, la situation financière des départements continue de se dégrader (baisse de l'épargne qui deviendrait nulle voire négative dès 2016) sous l'action de l'évolution très dynamique des dépenses induites pas le versement du revenu de solidarité active notamment (10 % pour le seul RSA entre 2013 et 2014).

L'ADF s'étonne de constater dans la suite du rapport que la Cour n'hésite pourtant pas à proposer l'octroi de ressources complémentaires aux régions (pour assurer leur équilibre financier dans le cadre de leurs nouvelles compétences), par transfert d'une partie de celles des départements, considérant sans doute que la baisse des dépenses des départements permettra de compenser la hausse des dépenses des régions. Cette proposition qui se fonde sur une analyse très rapide des conséquences financière des dispositifs votés (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, loi relative à la délimitation des régions) et de ceux devant bientôt être discutés (projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République) par les parlementaires n'est pas acceptable en l'état. L'ADF demande

à cet égard un examen plus approfondi de la situation (notamment l'impact sur l'investissement).

Le rapport se termine avec un état des lieux de la péréquation financière. Le constat établi est celui d'une péréquation aux multiples facettes dont on peine à comprendre l'objectif et le fonctionnement. Si je partage ce constat, je n'adhère pas à l'ensemble des propositions formulées qui constitueraient pour certaines d'entre elles un facteur significatif de dégradation des finances départementales et au fond qui pèseraient sur le soutien à l'économie locale. La Cour souhaite ainsi que les dispositifs de péréquation horizontaux continuent leur montée en puissance d'autant plus que l'effort demandé au secteur local pour participer au redressement des comptes publics s'accroît. Outre le fait que l'ADF conteste le principe de répartition de l'effort entre niveaux de collectivités alors même que les départements ont à supporter le lourd fardeau financier des allocations individuelles de solidarité (AIS), elle constate qu'au sein du bloc départemental cette répartition est déjà « péréquée » par l'application du double critère revenu et effort fiscal sur le foncier bâti. Aussi, son amplification aura le même effet que l'accroissement de l'enveloppe des fonds horizontaux : il augmentera la péréquation opérée. Dans ces conditions, il apparaît dangereux de vouloir amplifier les deux types de mécanismes concomitamment d'autant que la Cour remet en cause les modalités de fonctionnement des fonds existants. Dans un premier temps, il conviendrait plutôt de simplifier le système en réduisant le nombre de dispositifs et en homogénéisant les critères. Les départements ont à cet égard fourni des propositions concrètes.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES
DE FRANCE (AMF)**

La Cour des Comptes publie des ratios à partir des comptes 2013 des collectivités locales. Les chiffres à partir desquels sont calculés ces ratios proviennent des comptes des collectivités locales dans leur ensemble, comptes transmis par l'Etat. Il est cependant regrettable que l'AMF ne dispose pas des mêmes sources d'information que la Cour afin que les remarques et observations attendues puissent être fournies sur la base d'une information équitablement partagée.

Concernant la baisse des concours financiers de l'État, l'AMF estime que les conséquences à terme de cette baisse de dotation reste sous-estimées et risquent d'avoir des effets contre-productifs au regard de l'objectif de redressement des comptes publics. L'AMF rappelle aussi que la réduction des concours financiers de l'État a pour but de réduire le déficit de l'État, et n'a pas pour objectif de réduire les dépenses communales et intercommunales.

Par ailleurs, l'AMF s'oppose à toute atteinte à l'autonomie fiscale des collectivités et à la volonté implicite de brider le pouvoir des collectivités locales et de leurs groupements en matière de vote des taux. L'AMF partage la proposition de la Cour sur la nécessité de ne pas aggraver la pression fiscale, mais cet objectif ne justifie pas les recommandations de la Cour sur un renforcement de l'encadrement de l'autonomie fiscale des collectivités locales. Très attaché à une fiscalité en adéquation avec la capacité contributive des contribuables, le bloc communal considère que la réforme des valeurs locatives est source d'équité fiscale et de transparence. L'AMF regrette toutefois que le calendrier de la révision ait été retardé.

Par contre, l'AMF souscrit au constat de la Cour qui estime pertinent d'attendre de mener la décentralisation à son terme avant d'engager une réforme de la fiscalité locale.

Afin de maîtriser l'évolution des dépenses de personnel, l'AMF demande l'ouverture d'une réflexion sur le Statut de la fonction publique territoriale et sur sa réglementation qui impacte directement les budgets locaux.

L'AMF demande une analyse approfondie du bilan de l'intercommunalité afin de déterminer les points d'amélioration indispensable dans le cadre de la poursuite annoncée de l'intercommunalité avec la réforme territoriale.

L'AMF prévient que la concertation et l'intérêt communautaire doivent être préservés car elles sont les gages d'une intercommunalité économe en deniers publics.

Enfin, l'AMF dénonce les conclusions de la Cour sur la supériorité des marges de manœuvre du bloc communal sur les régions et départements : en termes de niveau d'épargne brute les régions devancent le bloc communal.

L'AMF demande que soit enfin rétablie la vérité sur les conditions de la gestion locale et sur le rôle des communes et des EPCI dans l'organisation de leurs territoires et l'économie nationale.

L'AMF souhaite que la Cour mentionne dans son rapport la proposition de loi « Commune nouvelle » comme exemple de mutualisation basée sur la concertation, privilégiant l'intérêt communautaire, et permettant de rationaliser et de mutualiser les moyens des plus petites collectivités.

Par ailleurs, l'AMF regrette que les comptes des syndicats ne fassent pas l'objet d'une analyse et d'un rapport de la Cour des Comptes.

Concernant l'investissement local, la Cour note que le bloc communal a réalisé pour plus de 37,4 Md€ d'investissements en 2013, soit près de 64 % des investissements locaux. C'est donc le seul échelon local à avoir réussi à maintenir la croissance des investissements, contribuant ainsi à limiter les effets de la crise économique.

L'AMF regrette que la Cour conclue globalement à une progression de l'effort d'équipement des collectivités locales sans identifier plus clairement la hausse pour le bloc communal d'une part, et la baisse pour les régions et départements d'autre part.

L'AMF demande que le maintien des investissements du bloc communal soit systématiquement pris en compte par la Cour dans l'ensemble de ses recommandations dans un contexte économique tendu notamment en matière d'emploi.

L'AMF souscrit au constat de la Cour qui souhaite que soit préservé l'autofinancement des collectivités territoriales et d'éviter que l'ajustement budgétaire se fasse sur les seules dépenses d'investissement ou par un accroissement de l'endettement. Auditionné mercredi 17 septembre devant la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale, le nouveau ministre de l'Économie, Emmanuel MACRON, a aussi lancé un appel aux collectivités locales : privilégier l'investissement public et réduire leurs dépenses de fonctionnement. « Notre exigence au quotidien c'est au maximum, dans le pilotage des économies qui sont demandées aux collectivités locales, de préserver le bon investissement celui qui crée des emplois et au maximum de le porter sur les coûts de fonctionnement, l'organisation, la simplification ». Cela, afin de limiter l'impact sur des secteurs tels que le BTP dans le cadre des mesures d'économies que l'État demande aux collectivités locales.

L'AMF dénonce l'attaque de la Cour sur l'utilité de l'Agence France Locale au regard des prêteurs déjà existants et maintient qu'un établissement prêteur constitué uniquement de collectivités locales garantit l'accès au

marché financier de toutes les collectivités locales quelle que soit leur taille. L'AMF rappelle ainsi que la multiplication des offres concourt aussi à économiser les deniers publics dans une démarche de gestion active de la dette et de diversification de l'encours. Des situations d'offre cartellisée ou de position dominante sont en revanche très préjudiciables, voire dangereuses pour les finances publiques. Cet avis de la Cour contrevient par ailleurs au souhait du Gouvernement qui soutient publiquement la montée en puissance de l'Agence France Locale.

L'AMF appelle encore une fois à une plus grande confiance envers les élus locaux et à leur sens des responsabilités notamment quand il s'agit de problématiques d'ordre national et d'intérêt général.

L'AMF regrette que la Cour n'ait pas, comme ce fut le cas dans les précédents rapports, chiffré les coûts des normes et charges transférées par l'État aux collectivités locales, et notamment au bloc communal, comme facteur d'explication de l'augmentation des dépenses.

Enfin, la lecture du plan d'économies soulève deux interrogations sur lesquelles l'AMF souhaite avoir des explications de la part du Gouvernement

Comme cela a été le cas en 2014, le Programme de stabilité prévoit explicitement que la contribution des collectivités correspondra en totalité à une diminution des concours financiers de l'État, soit une chute de ces concours de 11 Md€.

Après un gel depuis 2010, le secteur local connaît une diminution nette de ses recettes tandis que les dépenses des autres administrations ne seront soumises qu'à une moindre progression. Pourquoi cette différence ? Les collectivités locales vont donc fournir un effort beaucoup plus important que l'État et les administrations sociales (dont l'accroissement des dépenses sera seulement contenu) et contribueront seules à une réduction nette du déficit de l'État).

L'AMF souscrit à l'analyse de la Cour qui indique que l'effort des départements et des Régions ont été compensés par d'autres mesures financières, « Compte tenu de cette légère augmentation nette des transferts financiers de l'État, il convient de relativiser la contribution globale en 2014 des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics ». L'AMF précise que le bloc communal a été le seul contributeur net à la réduction du déficit de l'État.

Le gouvernement annonce désormais une montée de la dette publique à 100 % du PIB. Si la réduction des concours financiers de l'État permet un affichage immédiat de réduction des dépenses devant l'Union Européenne puisque la dépense est immédiatement compressible, l'AMF demande qu'une étude d'impact permette de vérifier que la réduction drastique des concours financiers aux collectivités locales ne finisse pas par coûter plus cher au pays en termes de baisse de la croissance et d'augmentation du

chômage. Les investissements des collectivités locales seront en effet réduits, l'augmentation de la fiscalité locale ne pouvant être envisagé ni le recours à l'emprunt. Il convient de rappeler que le recours à l'emprunt annihilerait de fait la réduction des 11 milliards dans les critères de Maastricht. C'est aussi la crainte exprimée par le FMI dans son dernier Bulletin du 5 juillet 2014.

L'AMF ne remet pas en cause le principe d'une contribution des collectivités locales à la réduction du déficit de l'État mais demande :

- une étude d'impact de la baisse des dotations sur l'investissement public local et le réexamen du plan de réduction des dotations de l'État,*
 - l'arrêt immédiat des transferts de charges et des mesures normatives, sources d'inflation de la dépense,*
 - la réunion urgente d'une véritable instance nationale de dialogue et de négociation pour remettre à plat les politiques publiques nationales et européennes impactant les budgets des collectivités locales.*
-

**RÉPONSE COMMUNE DES PRÉSIDENTS DE L'ASSOCIATION
DES COMMUNAUTÉS URBAINES DE FRANCE (ACUF) ET DE
L'ASSOCIATION DES MAIRES DES GRANDES VILLES DE FRANCE
(AMGVF)**

1- Les collectivités locales et l'effort de redressement des comptes publics

Le prisme privilégié des analyses de la Cour est l'appréciation de la contribution des collectivités à la trajectoire de baisse des dépenses publiques. Les termes de la conclusion l'illustre : « La décision de l'État d'abaisser de 11 milliards d'euros en trois ans les dotations (...) contribuera à atteindre les objectifs du programme de stabilité 2014-2017 à condition qu'elle se traduise par un infléchissement à due proportion de leurs dépenses ». Nous ne méconnaissons pas les engagements de la France à l'égard de la Commission Européenne²²⁴ : les grandes villes et les grandes agglomérations sont déterminées à participer au redressement des comptes publics et, de facto, elles y contribuent activement depuis 2011, année de mise en œuvre du gel des dotations de l'État.

Par contre, le rapport n'est pas en cohérence avec les échanges récents entre les élus locaux et la Cour. En témoigne, par exemple, les termes de l'intervention du Premier Président de la Cour lors de la séance du Comité des finances locales du début d'année : « La Cour, l'ensemble des juridictions financières ne méconnaissent pas qu'une part prépondérante de ces dépenses contribue au bien-être des populations et à la satisfaction des besoins. Les collectivités territoriales assurent, en outre, la plus grande part de l'investissement public. Cette dimension –je tiens à le redire- est prise en compte par les juridictions financières qui, dans le rapport, cherchent à faire ressortir les conditions de possibilité d'un maintien du niveau de l'investissement public local »²²⁵. De fait la finalité de la mise en œuvre des budgets publics locaux est de contribuer au développement économique local, de mettre en œuvre des politiques sociales, de financer les services publics de proximité, de prendre en charge le développement des infrastructures publiques ainsi que, de plus en plus, de se substituer à l'État dans la mise en œuvre de politiques nationales.

²²⁴ Tel qu'exprimé, notamment, dans le document de la Commission « Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité de la France pour 2014 » (2 juin 2014, SWD (2014) 411).

²²⁵ Cf. compte rendu de la séance du CFL en date du 21 janvier 2014.

Pourtant dans ce rapport, la Cour développe des analyses que nous ne partageons pas, notamment en matière de financement des investissements.

A de nombreuses reprises, le rapport exprime un « risque de bouclage par l'endettement », il regrette que « la recomposition de l'offre bancaire (...) conduit à faciliter le recours des collectivités à l'emprunt à un faible coût et, à ce titre, pourraient ainsi venir desserrer la contrainte budgétaire introduite par la baisse des dotations de l'État ». Ces formulations conduisent à confondre recours à l'emprunt par l'État (indispensable pour faire face à un déséquilibre entre charges courantes et ressources courantes) et recours à l'emprunt par les collectivités (qui, du fait de la règle d'or, ne contribue qu'à financer des équipements publics).

En conclusion de ce chapitre, il est indiqué que « (les collectivités ...) ont choisi de puiser dans leur trésorerie (...) » laissant entendre que cela serait préjudiciable. Or, la réduction de la trésorerie est, pour une collectivité, une mesure de bonne gestion (la trésorerie improductive accumulée du fait des difficultés d'offre bancaire en 2012, décryptées par la Cour dans son rapport thématique de 2013, se révélant couteuse pour le contribuable local).

Par ailleurs, rappelons qu'il n'existe aucune dérive en matière de financement de l'investissement : ni en ce qui concerne la part de la dette locale dans l'ensemble de la dette publique (stable à 9,5 %), ni en ce qui concerne l'adéquation économique globale entre durée d'amortissement physique des biens financés et capacité de désendettement des collectivités.

Plutôt que d'insister sur un risque aucunement avéré (la crainte d'une fuite en avant en terme d'endettement des collectivités ne repose sur aucun indicateur), il nous semblerait préférable d'expliquer que les investissements publics correspondent à des équipements dont l'utilisation se prolonge dans le temps : les faire payer aux contribuables d'aujourd'hui alors qu'ils seront utilisés sur une longue période est économiquement infondé (d'autant plus en cette période où la modération fiscale est un objectif partagé par tous).

L'inflexion à la baisse du rythme d'évolution des dépenses de fonctionnement est un chantier de long terme activement engagé par les grandes villes et les grandes communautés. La Cour ne peut méconnaître les obstacles rencontrés par les élus locaux face au caractère de plus en plus exogène des déterminants des grands postes de dépense (étau normatif et transferts implicites de responsabilités et de charges face à un État qui ne peut plus prendre en charge les conséquences financières de ses décisions).

Aussi, afin de réussir collectivement le nécessaire redressement des comptes publics nationaux, nous pourrions :

- défendre ensemble l'idée que l'État cesse ses injonctions contradictoires consistant, d'une part, à mettre en péril l'investissement public local par une baisse des dotations aussi rapide et, d'autre part, à*

imposer aux collectivités une implication financière croissante dans des politiques nationales telles que l'aménagement des rythmes scolaires²²⁶, l'augmentation de l'offre de logements, la petite enfance ou encore le développement des emplois aidés.

- capitaliser ensemble sur le travail de terrain des Chambres régionales pour que les initiatives locales conduisant à l'amélioration de l'efficacité de l'action publique locale soient mieux partagées.

2- Recommandations (n° 1 et n° 2) relatives aux modalités de mise en œuvre de la baisse des dotations de l'État

Les recommandations n° 1 et n° 2 du rapport public thématique 2014 correspondent à la reprise, très légèrement reformulée, de la recommandation n° 3 du rapport public thématique d'octobre 2013. En d'autres termes, la Cour ne semble pas avoir pris en considération l'impact de la loi de finances pour 2014 pour le « bloc communal », ni cherché à apporter les preuves de la pertinence de son assertion sur « l'existence de marges de manœuvre plus importantes au sein du secteur communal », ni entendu l'argumentaire du Comité des finances locales et des ministres en charges de la décentralisation²²⁷ sur la pertinence d'une répartition individuelle de la baisse des dotations effectuée au prorata des recettes réelles de fonctionnement.

Tout d'abord, il nous importe de rappeler que l'essentiel de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques a, en 2014, été supporté par le « bloc communal » du fait des mesures compensatoires (que le rapport regrette par ailleurs) dont ont bénéficiés les départements et les régions²²⁸. Pour 2015, l'État envisage que la contribution du bloc communal s'élève à 2,071 milliards d'euros sur un total de 3,66 milliards d'euros. Faut-il comprendre de la lecture de la recommandation n° 1 que la Cour souhaite faire encore plus peser l'effort sur le bloc communal qui porte une part d'investissement public local supérieur à son poids dans les recettes locales totales (respectivement 61 % et 56,4 %) ?

Quant à l'affirmation de « marges de manœuvre plus importantes », la lecture du rapport ne permet pas de décrypter ce que les juridictions financières entendent exactement par cette formulation.

²²⁶ La problématique n'est évoquée que par une phrase (Chap. II-II-A) alors qu'elle aurait mérité de figurer en conclusion.

²²⁷ Cf. pages 335-343 du rapport public thématique d'octobre 2013.

²²⁸ Sur la base de la loi de finances pour 2014, alors que l'économie nette pour le budget de l'État s'est élevée à 670 M€ (1 500 M€ - 830 M€ de mesures compensatoires), l'effort net exigé du bloc communal a atteint 840 M€.

S'il s'agit de marges de manœuvre financières, il faut rappeler que la capacité de désendettement du bloc communal, bien que satisfaisante en moyenne, s'avère moins confortable que celle des départements et des régions, comme l'indiquent les annexes du rapport (3,83 ans pour les régions, 4,71 ans pour les départements et 5,30 ans pour les communes²²⁹).

S'il s'agit de marges de manœuvre fiscales, il convient de ne pas mélanger autonomie fiscale (au sens juridique) et usage effectif du levier fiscal (tel qu'effectivement usité par les exécutifs). Dès lors que la situation économique des populations et des entreprises n'autorise plus guère d'augmentation de la pression fiscale, le pouvoir de modulation des taux devient fondamentalement virtuel.

Faire mention « d'une hausse du produit des impôts directs » en conclusion de première partie du chapitre I relatif aux finances des communes et des intercommunalités prête à confusion. En effet, s'agissant de 2013, la hausse ne résulte aucunement d'une décision des élus locaux mais, pour la quasi-totalité, des aléas de la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle (dont d'ailleurs la Cour s'était fait l'écho dans son rapport thématique de l'année dernière en ce qui concerne « l'effet caisse » de la CVAE). Il serait appréciable que derrière des constats globaux, le lecteur puisse distinguer ce qui relève de l'endogène de ce qui découle de l'exogène.

S'agissant de 2014, la Cour ne peut ignorer que le bloc communal a dû faire face à un recul du produit de la CVAE à hauteur de - 2,5 % (en moyenne nationale, la baisse dépassant - 20 % pour plusieurs grandes communautés). Pour 2015, elle ne peut passer sous silence le fait que les budgets communaux et intercommunaux ont subi de l'ordre de 200 millions d'euros de ressources de CFE en moins du fait du nouveau barème de cotisation minimale²³⁰ et de la prise en charge par les collectivités de la moitié du coût du régime des auto-entrepreneurs. Et pour les années à venir, elle sait que la chute des mises en chantiers de logements va avoir des effets dévastateurs sur la dynamique des bases fiscales. En d'autres termes, il n'est désormais plus exact d'écrire que le bloc communal bénéficie de ressources fiscales se caractérisant par leur dynamisme.

Enfin, il nous semble paradoxal que la Cour, dans sa recommandation n° 2, préconise de « mettre en œuvre la baisse des dotations selon une logique de péréquation » alors que dans le chapitre V il est fort justement

²²⁹ On notera d'ailleurs que les tensions sont relativement plus importantes pour les villes de plus de 100 000 habitants (6,75 ans selon l'annexe 6) et pour les communautés urbaines (5,1 ans).

²³⁰ L'encadré relatif aux « cotisations minimales de la CFE » omet l'impact fortement négatif du nouveau dispositif pour les budgets locaux ?

pointé la complexité d'appréhension des charges²³¹ qui pèsent de façon inégales selon les collectivités. Les élus locaux partagent avec l'État le même souci de transparence conduisant à dissocier ce qui relève de la lisibilité du calcul de la baisse des dotations de ce qui relève de l'efficacité des mécanismes de péréquation.

3- La péréquation

Toute hausse de péréquation n'a plus aucune incidence sur le budget de l'État : elle est financée soit par des prélèvements (par exemple le FPIC), soit par la diminution d'autres dotations (par exemple la DSU).

Aussi, désormais, l'ensemble des fonds et dotations conjuguent des mécanismes de prélèvement et d'allocation. Ce qui distingue aujourd'hui le FPIC de la DSU n'est plus une typologie, devenue obsolète, entre mécanismes « horizontaux » et « verticaux » ; mais le fait que le FPIC relève d'une logique de saupoudrage (environ la moitié des ensembles intercommunaux sont bénéficiaires) alors que la DSU a le mérite du ciblage (le bénéfice de l'augmentation de l'enveloppe est concentré sur les 250 villes les plus nécessiteuses) ; ce qui dans un contexte de raréfaction des ressources publiques mériterait d'être indiqué.

Les recommandations²³² portant sur l'accélération de la péréquation ne prennent donc pas en compte, d'une part, l'inadéquation des outils actuellement en place (le FPIC notamment) et, d'autre part, son couplage avec la baisse des dotations.

Eu égard à la rigidité intrinsèque des charges de fonctionnement des budgets des grandes collectivités et à la volonté des élus de modérer le recours au levier fiscal, l'addition de la baisse historique des dotations et d'un accroissement des prélèvements opérés au titre de mécanismes nationaux de péréquation, par ailleurs inadaptés, est un risque économique majeur. S'agissant des grandes villes et des grandes communautés, l'investissement va baisser, en moyenne, de plus de 30 % entraînant notamment des dizaines de milliers de licenciements dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics et conduisant à une perte durable de compétitivité du fait de notre incapacité à assurer durablement l'entretien des équipements publics locaux.

²³¹ Quant aux ressources, les recettes réelles de fonctionnement constituent un critère objectif et rationnel constituant une première forme de péréquation. En effet, cette répartition permet de traiter de manière adaptée deux communes ou communautés de même taille –géographique ou démographique- : la collectivité la plus riche au budget conséquent contribuant davantage que celle dont les moyens sont limités.

²³² Recommandations n° 2, n° 13 et n° 14.

Certes, nous rejoignons la Cour lorsqu'elle met en avant les insuffisances majeures dont souffre l'actuelle politique nationale de péréquation (« revoir les dispositifs de péréquation verticale et horizontale afin d'en réduire le nombre et de les faire reposer sur nombre limité d'indicateurs ... »), toutefois nous nous étonnons qu'elle s'appuie sur une approche strictement statistique pour affirmer : « les mécanismes de péréquation entre communes de plus de 100 000 habitants n'ont qu'un effet modeste sur les écarts de ressources par habitant ». Tout d'abord, circonscrire l'analyse à la question de l'égalité des ressources est réducteur de la problématique de la péréquation (les territoires souffrent au moins autant des inégalités de charges que des inégalités de ressources). Mais, surtout, il serait nécessaire que la Cour analyse prioritairement l'efficacité des péréquations de proximité et prenne acte de ce que la montée en puissance du FPIC se traduit pour les ensembles intercommunaux prélevés par une diminution de ressources susceptibles d'être consacrées à la solidarité de proximité, telle que mise en œuvre par les budgets communautaires en faveur des communes défavorisées membres de la communauté.

Il nous semblerait d'ailleurs opportun que la réflexion induite par la recommandation n° 15 (DGF unique pour le bloc communal) croise explicitement celle de la recommandation n° 8 (« ... pacte de gouvernance financière et fiscale prenant en compte les différents dispositifs d'intégration, de solidarité et de péréquation au sein du bloc communal »). En effet, les intercommunalités les plus abouties que sont les métropoles, les communautés urbaines et nombre de grandes communautés d'agglomération sont, du fait même de leur niveau d'intégration, les acteurs majeurs de la solidarité de proximité.

C'est pourquoi nous partageons les analyses que la Cour exprime dans le chapitre III quant à la nécessité d'une intégration intercommunale plus mature. Au-delà du développement de la mutualisation (recommandation n° 6), prioriser l'incitation à l'intégration permettrait de renforcer la cohérence des politiques publiques entre, d'une part, le renforcement de la péréquation de proximité et, d'autre part, la délivrance des services publics locaux au meilleur coût.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLEE
DES COMMUNAUTES DE FRANCE (AdCF)**

Diagnostic de la situation financière des collectivités territoriales et de leur participation à la réduction des déficits publics

D'une manière générale, l'AdCF souscrit aux analyses proposées par la Cour des Comptes sur la santé financière des collectivités et de la tendance à la dégradation constatée en 2013, comme en atteste la situation de leur épargne brute qui enregistre pour les communes une baisse significative. Cette dégradation, avant même que n'entrent en vigueur les nouvelles baisses de dotations de forte intensité, doit interpeller aussi bien les collectivités elles-mêmes que les autorités nationales « prescriptrices » de dépenses nouvelles ou de mesures impactant les coûts de gestion des services publics locaux.

La perspective d'une réduction graduelle à l'horizon 2017, à hauteur de 11 milliards en cumulé sur la période 2014-2017 (venant s'ajouter à la réduction de 1,5 milliard enregistrée en 2014), de l'enveloppe des dotations de l'État aux collectivités (soit l'équivalent de 22 % de l'enveloppe globale de la DGF), va peser lourdement sur les équilibres budgétaires des collectivités à court et moyen terme.

Pour les communautés et les communes, cela correspondra dès 2015 à la multiplication par 2,4 du prélèvement déjà opéré sur leur DGF en 2014, ce qui va constituer un effort très conséquent. Cet effort sera difficilement soutenable dans un temps aussi court pour infléchir la dynamique des dépenses de gestion compte tenu de l'inertie des charges supplémentaires imposées au « bloc communal » ces dernières années (dispositions des lois Grenelle, rythmes scolaires, cotisations diverses, nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques, hausse des taux de TVA sur les services publics locaux...).

Selon les analyses réalisées par l'AdCF, la baisse des concours de l'État correspondra à une réduction moyenne annuelle de 12 % de l'épargne brute des collectivités du « bloc communal ». Du fait de son ampleur et de son application concentrée sur un délai très court (3 ans), ce « choc budgétaire » aura des effets de compression mécanique des dépenses d'investissement puisque celles-ci représentent près de 25 % des dépenses locales et davantage au sein des budgets intercommunaux. Ces dépenses d'investissement sont par ailleurs soutenues par des crédits ministériels ou des moyens des agences nationales (ANAH, ANRU, AFITF, Agences de l'eau, ADEME...), eux-mêmes confrontés à de très fortes réductions. L'AdCF a donc souhaité que soient bien mesurés les impacts cumulés des efforts budgétaires sur les politiques d'investissement.

Un besoin de « soutenabilité » de l'effort imposé aux collectivités

Sans contester les nouvelles orientations budgétaires dont chacun comprend les impératifs (poids de la dette, engagements européens de la France...), l'AdCF a néanmoins exprimé une demande de « soutenabilité » de l'effort demandé au secteur public local. La période triennale de réduction (2015-2017) apparaît à la fois trop courte et trop proche pour pleinement maîtriser les tendances spontanées de l'évolution des dépenses locales dont le premier rapport de la FIJ a montré le caractère en partie exogène (à hauteur de 40 %).

L'AdCF a ainsi demandé au Premier ministre que l'effort soit étalé sur la durée du mandat et/ou mis en œuvre de manière progressive et non linéaire pour permettre de préparer cette échéance au mieux. Dans ses récentes propositions remises au gouvernement pour préparer les Assises de l'investissement (cf. document joint), l'AdCF a considéré qu'il serait plus juste de répartir le programme d'économies au sein des administrations publiques (État, sécurité sociale, collectivités) au prorata des seules dépenses de fonctionnement. Une telle répartition aurait protégé le rôle spécifique des collectivités dans l'entretien et le développement de nos infrastructures ; infrastructures qui constituent l'un des points forts de l'attractivité française.

Pour être soutenable, l'effort budgétaire demandé devra être équitablement réparti et tenir compte des capacités contributives réelles des collectivités, ce qui renvoie à la poursuite d'une péréquation mieux ciblée et plus sélective.

Modalités de mise en œuvre de la réduction de 11 milliards

Dans le cadre des groupes de travail du Comité des finances locales, l'AdCF a préconisé de préserver une méthode de répartition des baisses de dotations entre niveaux de collectivités (régions, départements, bloc communal) par un calcul au prorata de leurs ressources totales, comme cela a été le cas en 2014. Cette méthode forfaitaire tient compte de fait d'un effet « base » mais aussi d'un effet « taux » pour tenir compte de la capacité contributive des collectivités mais sous une forme forfaitaire. L'AdCF a en revanche souhaité que les mécanismes de péréquation plus progressifs soient organisés dans un cadre spécifique, pérenne et lisible, afin d'éviter toute confusion des dispositifs. Un important effort doit déjà être conduit pour assurer la convergence et la cohérence du FPIC et des dotations péréquatrices communales (DSU, DSR...).

La méthode de réduction forfaitaire doit néanmoins être améliorée en ce qui concerne la répartition proposée entre communes et communautés. La clef de répartition introduite dans la loi de finances pour 2014 (70 % à la charge des communes et 30 % à la charge des intercommunalités), qu'il est envisagé de préserver en 2015, ne tient pas compte des recettes réelles de

fonctionnement de chacun car elle ne retranche pas des budgets communautaires les très importants reversements financiers opérés au profit des communes. Elle tend ainsi à surestimer les recettes de fonctionnement des communautés.

Il apparaît donc essentiel de prendre en compte les recettes nettes, c'est-à-dire, déduction faite des attributions de compensation. Les transferts portent, en effet, sur un volume important de l'ordre de 10 milliards d'euros, dont 8,5 milliards environ correspondent aux attributions de compensation. Si les attributions de compensation n'étaient pas décomptées des recettes des communautés, l'effort mis à la charge des intercommunalités serait injustement surévalué.

Déjà en 2013, l'AdCF avait attiré l'attention du gouvernement et des parlementaires sur la nécessité de déduire ces flux financiers croisés entre communes et communautés. Elle avait à ce titre regretté que la loi de finances ne le fasse pas et fixe dans la loi une clef de partage contestable, faisant porter aux communautés 30 % de la charge du prélèvement du bloc communal alors que leur poids réel est de l'ordre de 23 %.

Imposer un gel absolu en matière de dépenses contraintes

En lien avec l'intensité du programme de réduction des dotations et ses modalités de mise en œuvre, l'AdCF a demandé depuis deux ans le respect d'un moratoire effectif et absolu sur les dépenses contraintes imposées aux assemblées locales ; que celles-ci proviennent de la dévolution de nouvelles responsabilités (cf. compétence GEMAPI ou transfert de l'ATESATE), de hausses de fiscalité impactant les services publics locaux (cf. taux intermédiaires de TVA sur les transports et les déchets, TGAP déchets...) ou d'obligations normatives.

Afin de faire face aux impératifs de maîtrise des dépenses, les économies attendues du secteur public local ne sauraient porter, sans remettre en cause la décentralisation, sur la seule partie des dépenses encore maîtrisée par les assemblées élues.

Une action volontariste doit donc porter sur les coûts de gestion imputables à des décisions exogènes. Malgré les engagements répétés des gouvernements successifs, le flux des charges nouvelles (réglementaires ou fiscales) tend à progresser plutôt qu'à se tarir comme le montrent les bilans d'activités de la CCEN (transformée en 2014 en CNEN). L'allègement des coûts de gestion imputables au « stock » des normes n'a pas encore réellement été engagé même si, à la satisfaction de l'AdCF, la loi de 2005 sur l'accessibilité est en cours de modification par voie d'ordonnance, à l'issue d'une longue concertation. Cette méthode devrait servir de précédent et être étendue à d'autres secteurs, comme l'environnement par exemple. L'AdCF se félicite de fait des ambitions affichées par le gouvernement en matière de simplification des normes. Elle souhaite au demeurant que les simplifications

obtenues dans certains secteurs ne soient pas oblitérées par des charges nouvelles imposées par ailleurs ou par des pertes de recettes (cf. projets d'exonérations nouvelles des entreprises de l'économie sociale et solidaire du versement transport).

La maîtrise des évolutions de la masse salariale mais aussi des autres dépenses de fonctionnement du « bloc communal » passera par de nouvelles innovations législatives et réglementaires, voire des assouplissements statutaires de la fonction publique territoriale. Le pilotage centralisé de la fonction publique territoriale n'est plus compatible avec la responsabilisation exigée des décideurs locaux.

L'AdCF considère qu'il faudra moderniser le dialogue social pour tenir compte des nouvelles réalités. Les cadres et procédures de ce dialogue social pourraient être simplifiés au bénéfice de toutes les parties prenantes. Des commissions techniques paritaires (CTP) communes devraient être rendues possibles par exemple.

Encourager toutes les mutualisations possibles y compris par transferts

L'AdCF souscrit sur l'essentiel aux observations du rapport sur la mutualisation des services entre communes et communautés. Il en est bien montré les mérites mais aussi les limites d'un point de vue strictement budgétaire. Elle permet de retrouver des marges de manœuvre et d'optimiser la gestion des ressources humaines à effectifs constants, par des redéploiements utiles et négociés. Elle offre surtout des opportunités pour renforcer la coopération des services municipaux et communautaires. Elle est en cela un facteur d'efficience, voire d'économie d'échelle mais rarement d'économie budgétaire à court terme. Certains élus ou directeurs de services raisonnent à cet effet en termes de « non-dépense ».

L'AdCF attend beaucoup des schémas de mutualisation programmés par la loi RCT du 16 décembre 2010 (schémas qu'elle avait elle-même proposés) et souhaite leur réalisation au plus tôt dans les territoires. Elle demande la constitution d'une mission nationale d'appui technique et constitue actuellement un « centre de ressources » à cet effet.

Les recommandations de la Cour visant à promouvoir la mutualisation de services mais aussi des transferts plus complets de compétences rejoignent les propositions de l'AdCF remises au gouvernement en mars 2014. À ce titre, le pré-rapport évoque l'objectif de la loi MATPAM du 27 janvier 2014 d'instituer à terme un coefficient de mutualisation pour répartir les dotations de l'État. L'AdCF ne conteste pas l'intérêt d'un tel coefficient mais considère qu'il ne doit pas faire doublon avec l'actuel coefficient d'intégration fiscale (CIF) et que sa conception doit être améliorée. Ce coefficient devrait sans doute se substituer au CIF et affecter aussi bien les dotations communales qu'intercommunales. Il devrait porter sur un ratio tenant compte de l'ensemble des dépenses ou recettes des

communes et communautés afin de ne pas susciter une discrimination selon les modes de gestion. A l'instar du panier des ressources prises en compte au sein du potentiel financier intercommunal agrégé (PFIA) ou des recettes réelles de fonctionnement intégrées dans les calculs des baisses de dotations, le nouveau coefficient devrait être représentatif du taux de mutualisation de l'ensemble des dépenses publiques locales. Il sera opportun de co-intéresser communes et communautés à cette mutualisation en faisant porter le coefficient sur les dotations des deux niveaux.

À moyen terme, il sera nécessaire de franchir des étapes vers l'allocation d'une DGF globalisée calculée à l'échelle des ensembles intercommunaux, tenant compte à la fois de cette mutualisation, des potentiels financiers des territoires et d'indicateurs de charges, cohérents avec les critères du FPIC. C'est à partir de cette approche consolidée qu'il convient de faire évoluer les outils de mesure de l'intégration au sein des territoires communautaires. Le gouvernement envisage d'engager ce chantier à travers les métropoles et communautés urbaines, mais il faudra l'élargir pour comparer l'ensemble des territoires. Compte tenu de l'intégration intercommunale croissante, il n'est plus possible de répartir les dotations communales sans tenir compte des charges transférées. L'agrégation est une nécessité pour renforcer l'équité entre les territoires.

L'AdCF considère par conséquent que la mutualisation intercommunale doit être appréhendée de manière large, à travers d'une part les mises à disposition et services communs, mais aussi à travers les transferts de compétences et de personnels afférents qui en demeurent la forme la plus aboutie. À ce sujet, l'AdCF souscrit à l'idée de tendre vers des transferts plus cohérents de compétences et un usage plus sélectif de la notion d'intérêt communautaire.

L'AdCF est également favorable à l'élargissement des domaines d'intervention soumis à des transferts complets de compétences, notamment en matière économique. Elle reste néanmoins attachée, contrairement à la Cour, au maintien de l'intérêt communautaire dans certaines compétences comme la culture et le sport, voire en matière de voirie, secteur qui risquerait d'épuiser les capacités budgétaires des intercommunalités en cas de transfert intégral. Comme la Cour en est consciente, les transferts de compétences et les mutualisations peuvent se traduire dans une première phase par des « coûts d'entrée » induits par l'harmonisation du service rendu et les alignements statutaires sur le « mieux disant ». Il est donc souhaitable, en cette phase de très forte contraction budgétaire, de mesurer les impacts financiers d'éventuels transferts et leur soutenabilité. Ce choix doit être décentralisé compte tenu de la très forte diversité des contextes locaux et le degré variable de disparité du niveau de service entre communes au sein des communautés.

Il reste que l'AdCF attend de la future loi pour une nouvelle organisation territoriale de la république (NOTR) de nouvelles avancées en matière d'intégration intercommunale et de mutualisation. Elle proposera des projets d'amendements en ce sens.

Notre association est également favorable à une simplification des catégories juridiques de communautés à travers, pour commencer, la fusion des diverses catégories de communautés de communes (fiscalité additionnelle, fiscalité professionnelle unifiée, DGF bonifiée...) d'une part, et la fusion des catégories de statut urbain (communautés d'agglomération, communautés urbaines, syndicats d'agglomération nouvelle). L'AdCF a encore pu mesurer à l'occasion des récentes élections locales l'extrême difficulté à expliquer le fonctionnement de l'intercommunalité à nos concitoyens. Un effort de simplification doit être conduit au moment où les communautés sont appelées à prendre un rôle substantiellement renforcé au sein de notre organisation territoriale. Il serait en outre utile que les projets de loi en discussion proposent une appellation générique stabilisée pour évoquer l'intercommunalité à fiscalité propre. L'AdCF avait proposé lors des débats de la loi RCT de 2010 de rassembler les différentes catégories juridiques dans un chapitre du CGCT portant sur les « communautés territoriales », en les différenciant des syndicats techniques (EPCI sans fiscalité propre).

Protéger les capacités d'investissement des collectivités locales

Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales étant pour une large part des dépenses structurelles au caractère contraint (charges de personnel impactées par le GVT, engagements contractuels de moyen terme, loyers...), ces dernières sont marquées par une forte rigidité à court terme. Ce sera un enjeu du mandat qui s'ouvre d'assouplir cette rigidité sans perdre en qualité de service public. Dans le contexte actuel, c'est essentiellement sur les subventions, les emplois non-titulaires, les régimes indemnitaires, les contrats de délégation en renouvellement... que les exécutifs locaux pourront agir. L'autre grande variable d'ajustement sera l'investissement public. Outre les effets du cycle électoral, les collectivités devraient fortement réagir aux baisses de dotations en adoptant des stratégies très prudentielles. Nombre d'intercommunalités ont d'ores et déjà déprogrammé des investissements lourds ou différé leur réalisation. Comme l'évoque à juste titre le rapport de la Cour, un effondrement de l'investissement local aura des effets récessifs majeurs dans une période de stagnation économique. Il serait dommageable que la dégradation des capacités d'auto-financement ait pour effet de ne pas pleinement tirer parti de taux d'intérêt très avantageux.

Actuellement, le montant total des dépenses d'investissement locales est de l'ordre de 57 milliards d'euros par an, dont 43 milliards correspondent à des dépenses d'équipement (sans compter les budgets annexes qui s'élèvent à 10 milliards d'euros environ). L'essentiel de cette dépense tient à des maîtrises d'ouvrages assurées par le bloc communal

(communes et communautés), à hauteur d'environ 80 %. Les investissements réalisés par les collectivités jouent ainsi un rôle macro-économique essentiel. Ils sont fondamentaux sur le dynamisme de nos bassins d'emploi. De nombreux projets locaux (parcs d'activités, projets numériques, logements...) conditionnent également des projets d'investissement privé (promotion immobilière, implantations d'entreprises...).

Même si un tassement de l'investissement est prévisible en 2015 voire 2016 en raison du cycle électoral, il est fondamental de poursuivre un objectif de retour rapide au rythme de croisière de ces dernières années (dépenses d'équipement du secteur public local situées entre 2 % et 2,5 % du PIB). Au moment où se préparent les contrats de plan et les programmes opérationnels européens, dont le calendrier concorde pour la première fois avec les mandats locaux, il est donc important d'offrir une visibilité aux intercommunalités engagées dans des projets de territoire.

Lors de la présentation aux associations de collectivités du programme national de réforme que le gouvernement a adressé au printemps à la Commission européenne, l'AdCF a souligné la faible évocation par ce document de l'investissement public local dans le scénario de redynamisation de l'économie alors qu'une large place était faite au programme d'investissement d'avenir (PIA), qui ne représente pourtant en montants financiers qu'un dixième de l'investissement public local. C'est regrettable.

Même si l'AdCF est persuadée des possibilités d'optimisation des priorités d'investissement des collectivités, elle déplore la présentation caricaturale qui en est parfois faite dans les commentaires faute de connaissances fines. Afin d'objectiver les débats et améliorer la connaissance des composantes de l'investissement public local, l'AdCF a engagé avec ses partenaires (Fédération des travaux publics, Fédération Française du Bâtiment, CDC) un travail d'analyse des composantes de l'investissement.

Outre les dépenses d'équipement qui s'avèreront nécessaires dans des chantiers nationaux comme le déploiement des infrastructures numériques, la transition énergétique, la rénovation urbaine, le redressement productif... la période 2014-2020 sera marquée par d'importants besoins en matière de renouvellement de nos réseaux et équipements existants (eau, énergie, routes...). Un sous-investissement durable pourrait avoir des effets très problématiques sur l'attractivité de notre territoire. L'AdCF attire l'attention sur les alertes récentes que des institutions telles que l'OCDE, la BCE, le FMI, la commission européenne... ont lancé au sujet des risques de sous-investissement en Europe et notamment chez notre partenaire allemand (l'investissement du secteur public communal ayant été divisé par deux au début des années 2000).

Pour ces raisons, l'AdCF a souhaité qu'une réflexion stratégique soit conduite sur l'investissement public et ses composantes locales. Elle a appelé, dès le début de l'année 2014, à l'organisation d'une conférence nationale de l'investissement public réunissant l'État, ses grands opérateurs et les collectivités. Cette conférence devrait permettre d'identifier les priorités stratégiques pour la période 2014-2020 et les moyens disponibles pour les financer.

Cette conférence nationale pourrait viser à :

*- **hiérarchiser et évaluer les coûts** des programmes d'investissements contraints (mises aux normes, loi handicap, renouvellements des réseaux, priorités environnementales...);*

- apporter aux collectivités et à leurs partenaires la visibilité nécessaire concernant l'évolution des dépenses publiques locales pour la période 2014-2020 ;

*- **optimiser les choix d'investissement au sein des territoires** par des programmes pluriannuels contractualisés ;*

*- **sécuriser les budgets d'investissement des ministères et des grands opérateurs de l'État** partenaires des collectivités (ANRU, ADEME, ANAH, AFITF, Agences de l'eau...),*

*- **renforcer les instruments et dispositifs** permettant aux collectivités de maîtriser l'évolution des coûts de gestion des services publics locaux sans dégrader leur qualité,*

*- **acter un moratoire sur les charges de gestion supplémentaires** imposées aux exécutifs locaux.*

Comme l'a montré le premier rapport de la FIJ, les collectivités disposent désormais d'une abondance de solutions pour le financement externe de leurs investissements (retour des banques privées sur le marché, enveloppe des fonds d'épargne, banque postale, agence France locale...). Mais sauf à accroître considérablement l'endettement public, le maintien de l'effort d'investissement des collectivités doit également se soucier de leur capacité de désendettement et de leur auto-financement. C'est à ce sujet que l'AdCF exprime des réserves par rapport à certaines analyses du rapport de la Cour qui évoquent les « marges de manœuvre » disponibles au sein du « bloc local ».

D'une part, il convient de rappeler que le « bloc local » est largement tributaire des soutiens externes des départements, régions mais aussi des capacités d'intervention des ministères ou agences nationales. Il subira par conséquent les effets cumulés des contraintes budgétaires de ses partenaires institutionnels. Par ailleurs, le « bloc local » assume l'essentiel du portage des investissements publics en maîtrise d'ouvrage. Il est donc fondamental de préserver sa capacité d'épargne.

Compte tenu du contexte fiscal et des engagements pris en matière de modération des taux, le plus fort degré d'autonomie fiscale dont dispose en théorie le « bloc local » ne doit pas faire illusion. Les éventuelles marges de manœuvre ne sauraient être cherchées de ce côté.

Dans le respect de la libre administration, les acteurs publics locaux devraient être encouragés à définir des plans pluriannuels d'investissement consolidés à une échelle intercommunale. Ces derniers pourraient faire l'objet d'une contractualisation avec leurs partenaires visant à assurer le financement des programmes prioritaires.

Comme l'évoque le rapport thématique (chapitres 1 et 2), il est fondamental aux yeux de notre association que l'investissement public local ne soit pas la principale variable d'ajustement des équilibres budgétaires nouveaux. Il ne semble guère plus souhaitable de conduire les collectivités à accroître massivement leurs emprunts (malgré la qualité actuelle des taux) ou la pression fiscale. Des innovations doivent donc être proposées pour aider les collectivités à optimiser leurs dépenses de gestion sans pour autant dégrader la qualité des services publics. Des marges de manœuvre existent à cet égard mais avec des effets qui se feront ressentir dans la durée et de manière progressive, parfois à l'issue d'un léger surcoût initial.

L'AdCF souhaite également accompagner ses membres dans la réalisation de plans pluriannuels d'investissement de territoires (PPIT) pour faciliter la hiérarchisation des priorités et la mobilisation des ressources. L'AdCF plaide d'ailleurs, plus largement, pour l'élaboration de « pactes financiers et fiscaux » entre communes et communautés, afin de coordonner leurs choix stratégiques. Cette notion de « pacte » est entrée dans le droit positif via la récente loi sur la ville et la cohésion urbaine. Ces outils doivent permettre de disposer d'une approche consolidée et systémique, tenant compte des transferts de compétences effectifs. Un guide méthodologique, appuyé sur les pratiques les plus avancées, est en cours de publication par l'AdCF et sera diffusé en novembre 2014.

Enfin, le rapport de la Cour met en exergue l'existence de trésoreries importantes au sein des collectivités qui devraient pouvoir être mobilisées durant la période difficile de 2015-2017. Il n'est pas sûr pour autant que cette épargne soit mobilisable par les collectivités confrontées aux besoins d'investissement les plus importants. Par ailleurs, si les communes et les communautés ont effectivement utilisé une partie de leur fonds de roulement pour compenser le resserrement de leur autofinancement enregistré au cours des deux dernières années, cette situation ne pourra être prolongée très longtemps.

Il doit être précisé que également qu'une partie de ce fonds de roulement correspond à des restes à réaliser de la section de fonctionnement en partie « gagés » sur des projets d'investissement décalés dans le temps. Une analyse devrait être conduite à ce sujet et peut être faudrait-il en tenir

compte dans la répartition des dotations. Ainsi la situation excédentaire de certains syndicats pour faire l'objet d'un examen approfondi.

Donner de la visibilité à l'évolution des bases fiscales

Il conviendra que les prévisions en matière d'évolution de ressources fiscales (CVAE notamment plus sensible aux aléas) soient mieux anticipées et gagnent en fiabilité. Pour 2014, les baisses de CVAE n'ont été véritablement annoncées qu'à l'automne 2013 alors que l'administration fiscale en détenait des indices très sérieux depuis l'été. Une meilleure anticipation aurait sans doute permis des ajustements budgétaires anticipés.

De même, il sera opportun de déterminer au plus tôt les impacts de la révision des valeurs locatives sur les budgets locaux et de définir des règles claires, pluriannuelles, d'indexation des valeurs locatives dans l'attente du basculement intégral sur les valeurs de marché (ce basculement devant être lissé sur une période de 5 à 10 ans à partir de 2018).

À ce titre, une convention de partenariat entre la Direction générale des Finances publiques et les associations représentatives des collectivités locales est en cours de définition. Elle a vocation à mettre en œuvre une expertise partagée entre l'administration fiscale et les collectivités locales, rendue nécessaire par le nouveau panier fiscal, en particulier en ce qui concerne les impôts économiques territorialisés et en partie auto-liquidés (CVAE, IFER, Tascom ...) soumis par ailleurs à des aléas importants et aux comportements spécifiques de certaines catégories de contribuables où secteurs d'activité.

Cette volonté de veille fiscale en continu repose sur un accès plus ouvert aux bases de données fiscales, tant au niveau national qu'au niveau local sous forme de mise à disposition de fichiers fiscaux et ceci sans que soit porté atteinte ou remis en cause le secret fiscal. Le partenariat concerne également l'ouverture d'une réflexion en vue d'un accès facilité aux bases de données comptables, pour les collectivités et les associations d'élus locaux.

RÉPONSE DE LA PRESIDENTE DE VILLES DE FRANCE (VF)

Villes de France (anciennement Fédération des villes moyennes) - association politiquement pluraliste et paritaire dans ses instances - rassemble les maires de villes de plus de 15 000 habitants et présidents d'intercommunalités, ce qui représente une part prépondérante de la population française vivant en milieu urbain.

Notre association défend la place et le rôle des villes infra-métropolitaines, charnière entre les grandes métropoles et les espaces ruraux. Tissu homogène au niveau démographique, au niveau de notre ancienneté dans le processus d'intégration intercommunale, les territoires des Villes de France n'en sont pas moins représentatifs des disparités des situations en matière de gestion et de finances locales. Ce constat est largement mis en relief dans votre rapport sur les Finances publique locales, pour lequel vous me sollicitez dans votre courrier en date du 31 juillet dernier.

Comme l'an passé, je voulais vous remercier d'avoir associé notre organisme à la relecture et à la formulation d'observations sur ce rapport public thématique. Je tenais aussi à le faire pour l'attention portée à la représentativité des exemples tirés des observations ou enquêtes des chambres régionales, qu'ils soient à reproduire ou à éviter, et qui concernent nos membres.

Sur le fond, j'approuve en grande partie les constats formulés dans votre rapport, en particulier lorsque vous recommandez « de mettre en œuvre la baisse des dotations selon une logique de péréquation prenant en compte les ressources et les charges des collectivités », et ce au sein d'une même catégorie, mais aussi « d'adopter une loi de financement des collectivités territoriales » qui permettrait de retracer l'ensemble des relations financières avec l'État. L'ajout de dispositions prescriptives, d'objectifs chiffrés, notamment en matière de péréquation, serait en outre tout à fait conforme à l'objectif de réduction des inégalités inscrit dans la Constitution.

Villes de France est pleinement consciente de la nécessité de réduire globalement le niveau de la dépense publique, et de faire des efforts de gestion au niveau local (suivi plus rigoureux de la dette, meilleure mise à jour de l'inventaire de l'état de l'actif, services communs), mais ses représentants s'interrogent à ce jour sur la justesse de l'effort brutal demandé au secteur public local. Ils nourrissent des inquiétudes sur les répercussions macroéconomiques immédiates.

D'une part, en termes de poids et d'efficacité, la priorité doit être accordée à une politique de réduction plus ambitieuse des dépenses sociales (assurance chômage, maladie, régimes spéciaux de retraites par exemple),

qui représentent plus de la moitié de la dépense publique. Tailler brutalement dans les transferts financiers de l'État vers les collectivités locales revient irrémédiablement, à court terme, à faire baisser leur niveau d'épargne et donc diminuer l'investissement local. C'est aussi une façon de remettre en cause des services publics locaux proches de la population (animation sportive et culturelle, soutiens associatifs, etc.), dont certains ont d'ores-et-déjà été réduits. Les résultats des dernières élections ont d'ailleurs montré combien est important l'enjeu de cohésion sociale dans nos territoires.

D'autre part, au sujet de la mutualisation des services et de la rationalisation de la carte intercommunale, Villes de France estime que les gains espérés dans votre rapport ne seront probablement pas, à court terme, au rendez-vous : problématiques de relocalisation des agents pour éviter la dispersion physique des services, intégration dans le personnel intercommunal à la condition de bénéficier du régime indemnitaire « au mieux disant », etc.

Nous constatons aussi que la course à l'extension des périmètres intercommunaux doit savoir faire preuve, selon les territoires ou les compétences concernées, de certaines limites. L'accroissement par la taille d'une structure intercommunale étant parfois synonyme de nouvelles charges (transports urbains, assainissement collectif, gestion des eaux pluviales...).

Nous tenons par ailleurs à souligner que les expériences de mise en commun de services sur des fonctions supports (direction des ressources humaines (DRH), services informatiques, finances, achats/commande publique, etc...) ou de mutualisation ascendante, encore effectivement trop faibles dans notre strate, étaient facilitées quand le président de l'intercommunalité est également le maire de la ville-centre, et dans des conditions de périmètre institutionnel suffisamment stabilisées.

En ce qui concerne le rythme des dépenses de fonctionnement du secteur local (Nota Bene : résultats établis à partir de notre Observatoire basé sur les comptes administratifs 2013 principaux de 134 Villes de France), nous constatons également au niveau de notre réseau de villes un dérapage des charges de personnel (+ 2,3 %), qui résulte pour l'essentiel des mesures catégorielles décidées par l'État.

En l'absence de marges de manœuvres fiscales, et avec la réduction programmée des concours financiers de l'État, les Villes de France et leurs intercommunalités doivent naturellement travailler à une meilleure discipline organisationnelle, mais il est indispensable que les collectivités soient d'une façon ou d'une autre associées aux décisions qui les concernent.

Les mesures de revalorisation indiciaire des personnels de catégorie C (80 % de notre masse salariale), les augmentations des taux de cotisation à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), ou encore le glissement vieillissement technicité (GVT), sont en effet à l'origine de la plus grande part de progression de notre masse

salariale entre 2012 et 2013, et cela plus que ne le laisse supposer votre rapport. Dans une logique de réduction de la dépense publique locale, Villes de France estime qu'il serait légitime de remettre en cause certains aspects du statut de la fonction publique territoriale, variable à la fois la plus importante et la plus rigide de la dépense locale.

Pour réduire la dépense publique, et au-delà de la seule réduction de recettes, les élus des Villes de France estiment par rigueur comptable qu'il convient de déduire de notre passif tous les coûts que l'État nous impose : contraintes des rythmes scolaires, rigidité du statut de la fonction publique territoriale, service départemental d'incendie et de secours (SDIS), coûts considérables des études préventives liées à l'archéologie, aux normes acoustiques, à l'amiante, aux zones humides, à la préservation des espèces, ... Faire mieux avec moins est possible, à condition que l'État arrête de polluer l'initiative locale avec le dérapage continu des dépenses résultant des normes.

Pour corroborer vos constats sur la situation des finances publiques locales, je tenais à vous confirmer que la tendance de cette fin de mandat est effectivement moins bonne que les précédentes pour le bloc local. En effet, le ralentissement de la progression des recettes de fonctionnement (+ 1,1 %) provoqué par la baisse des dotations, et la progression plus importante des dépenses de fonctionnement (+ 1,9 %), ont pour conséquence de faire reculer pour la deuxième année consécutive l'épargne brute des Villes de France en 2013 (- 4,9 % après une baisse de - 2,1 % en 2012), là où celle-ci était en constante progression les années passées.

Cette diminution de l'épargne brute est d'autant plus sensible, qu'elle s'inscrit dans un contexte de fin de mandat, généralement porteur en matière d'investissements locaux. En 2013, les Villes de France ont réussi à maintenir correctement le niveau des investissements (+ 8,2 % de dépenses d'équipement brut par rapport à 2012), ce qui dans le contexte récent est à saluer. Avec une épargne en diminution, pour investir, les Villes de France ont été contraintes d'augmenter leur encours de dette (+ 2,3 % en 2013), mais aussi d'avoir recours à leur trésorerie.

En ce qui concerne les perspectives de court terme, Villes de France estime qu'en l'absence de réelles marges de manœuvre sur les charges courantes, la chute brutale des transferts financiers de l'État amorcée en 2014, et qui va s'accroître en 2015 et les années suivantes, va mécaniquement conduire à rogner voire faire disparaître l'autofinancement dans certaines villes. Une raison de craindre, un fort ralentissement des investissements publics locaux (habitat, travaux publics, etc.), et par ricochet, une dégradation de l'emploi local et une dégradation des dépenses sociales.

S'agissant du chapitre consacré au développement de la péréquation financière, je tenais à vous préciser que le bilan des mesures de réduction

des dotations verticales est déjà problématique en 2014 dans les Villes de France. Cette année, sur 150 villes, le cumul de la baisse « mécanique » de la dotation forfaitaire (1,107 milliard d'euros notifié, en baisse de plus 69 millions d'euros par rapport à 2013, - 5,9 %) et de la faible progression de la DSU (293 millions d'euros notifiés en 2014, soit 13,2 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2013, + 4,7 %), annihile de facto la péréquation verticale en 2014.

Pour ces 150 villes, le gain moyen s'élève en effet à 90 000 euros en 2014 en termes de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), quand la dotation forfaitaire baisse en moyenne de 412 000 euros ! Autant dire que l'État a repris en 2014 cinq fois plus d'une main, ce qu'il a donné de l'autre. À ce rythme de baisse, le Gouvernement devrait donc parvenir sans forcer, dès 2015, à effacer les effets de plus de vingt ans de péréquation verticale, et d'intensification des efforts en direction des villes et des quartiers défavorisés...

Dans ce contexte, Villes de France accueille favorablement toute proposition de renforcement des dispositifs de péréquation existants et notamment la montée en charge progressive du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Ce fonds est aujourd'hui une des seules ressources à évoluer favorablement dans nos territoires. Les problèmes de répartition que nous rencontrons en interne, entre EPCI contributeurs, les communes membres et la ville centre, nous conduisent néanmoins à émettre les plus vives réserves en ce qui concerne votre proposition de dotation globale de fonctionnement (DGF) unique pour le bloc communal.

Votre proposition de remise à plat l'ensemble des dispositifs de péréquation, doit être conditionnée par l'établissement d'un bilan préalable, qui tienne non seulement compte de l'évolution de tous les dispositifs de péréquation, mais aussi des problématiques de localisation de la cotisation assise sur la valeur ajoutée des entreprises (fortes disparités entre l'Ile-de-France, les métropoles et le reste du territoire).

Parmi les messages déjà dernièrement délivrés par les Villes de France, je voudrais donc renouveler celui du danger à accepter une baisse uniforme des dotations de l'État : cela va concrètement aboutir à faire reculer la péréquation. L'État a aujourd'hui retenu un mécanisme qui implique que les collectivités ne contribuent pas en fonction de leurs capacités effectives. Plus les ressources des collectivités augmentent moins l'effort contributif est important.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE (APVF)

Au préalable, il convient de souligner que la parution de ce rapport intervient dans un contexte de tensions économiques et sociales. Tous les élus locaux entament leur mandat avec des budgets très contraints alors même que les attentes des entreprises et des ménages sont très importantes en matière d'investissement et de service public de proximité, et que l'État leur demande de mettre en œuvre la lourde réforme des rythmes scolaires.

Généralités

Dès l'introduction du rapport, la Cour rappelle que les collectivités locales sont soumises à la règle d'or, contrairement à l'État ou les organismes de sécurité sociale, et que la dette locale représente seulement 9,5 % de la dette totale. Elle indique aussi que les impôts locaux constituent 12,7 % des prélèvements obligatoires. Ce sont là deux rappels importants.

La progression des dépenses des administrations publiques locales inquiète fortement la Cour puisqu'elle juge leur situation financière « très préoccupante » et qu'elle considère que « les collectivités territoriales n'ont pas apporté en 2013 la contribution attendue à la réduction des déficits publics ». A la lecture de ce premier diagnostic, les collectivités locales semblent désignées comme étant responsables du difficile « respect par la France de ses engagements européens en venant limiter la portée des efforts de maîtrise de leurs dépenses accomplis par l'État et les organismes de sécurité sociale ».

Pour l'APVF, ces affirmations ne sont pas acceptables et il est nécessaire non seulement de distinguer la situation financière des différentes strates de collectivités et également d'identifier les véritables causes de l'évolution à la hausse des dépenses. L'APVF rappelle que toutes les dépenses des collectivités locales ne doivent pas être appréhendées de la même manière, certaines pouvant avoir un impact bénéfique sur la croissance et l'emploi. De plus, certaines dépenses locales ne sont que le résultat de la mise en œuvre des politiques nationales et de l'application de nombreuses normes.

Cependant, la Cour reconnaît qu'une meilleure connaissance « des déterminants de l'investissement des collectivités territoriales, (...) de même que l'identification des facteurs exogènes et des causes endogènes de la croissance des dépenses contribueraient à une meilleure programmation des finances locales ». Nombreux sont les élus locaux qui souhaitent davantage de lisibilité et de stabilité dans les politiques publiques afin de pouvoir élaborer une réelle stratégie financière locale pluriannuelle. Or, aujourd'hui, certaines politiques nationales et l'édiction de nouvelles normes

viennent impacter, brutalement et sans concertation, les budgets locaux aussi bien dans leur section de fonctionnement que d'investissement.

Pour l'APVF, dans le cadre d'une analyse des finances publiques locales, il faudrait pouvoir distinguer entre ce qui relève des choix de gestion et de la politique locale, et des décisions nationales ayant des conséquences budgétaires pour les collectivités.

Fiscalité locale

À plusieurs reprises la Cour évoque l'importante capacité de modulation des taux des impôts directs pour les communes. Cependant, en pratique, cette modulation est plus complexe. L'APVF rappelle qu'en 2013, le bloc communal n'a augmenté ses impôts que de 0,5 %, permettant ainsi de parler de « pause fiscale ». L'augmentation des recettes fiscales locales est principalement due à l'évolution des bases. Cette pause devrait perdurer en 2014 et 2015, surtout du fait des tensions économiques et sociales. De plus, tous les élus locaux ne pourront pas utiliser le levier fiscal pour pallier la baisse des dotations, au risque d'aggraver les difficultés rencontrées par les entreprises et les ménages. En ce sens, il ressortait d'une enquête menée par l'APVF fin 2013 que 85 % des élus de petites villes ne comptaient pas augmenter leurs impôts locaux.

L'APVF partage pleinement les analyses de la Cour sur la révision des valeurs locatives et insiste sur la nécessité d'aller au bout du processus de révision tout en veillant à ce que la péréquation soit préservée.

S'agissant de la CVAE, dont le taux est fixé au niveau national, l'APVF précise qu'après une phase de progression en 2013, les collectivités locales doivent s'attendre en 2014 à une nette diminution des recettes. Dans ce rapport, la Cour explique les particularités de cet impôt économique et les raisons de ses fluctuations. L'analyse de la CVAE formulée par la Cour renforce d'autant plus les demandes de l'APVF concernant la modification des règles des groupes, la révision du dégrèvement barémique, l'information des collectivités locales sur cet impôt et la réflexion sur son taux.

S'agissant de la CFE, si le bloc communal dispose en effet d'un pouvoir de modulation des taux, l'APVF aurait souhaité que la Cour développe davantage les conséquences sur les budgets locaux de la révision du barème de la cotisation minimale. Il est sur ce point excessif d'affirmer que les marges de manœuvre du bloc communal sont importantes. L'APVF rappelle à cette occasion la nécessité de trouver une juste imposition des professions libérale, de remettre à plat ce barème et de redéfinir l'assiette de la cotisation minimale afin qu'elle se rapproche davantage de la valeur ajoutée des entreprises.

De manière générale, l'APVF partage le constat de la Cour sur la difficulté à envisager de nouveaux impôts locaux eu égard aux risques qui pourraient peser sur l'activité économique. Elle regrette néanmoins que

l'État ne soit pas plus vigilant en matière de baisse des dotations lorsque les collectivités locales l'alertent sur les mêmes risques.

Les dépenses de personnel

Comme dans son précédent rapport, la Cour évoque largement la problématique des dépenses de personnel qui pèsent lourdement sur les budgets locaux et freinent les objectifs nationaux de réduction des dépenses publiques. Cependant, l'APVF regrette que la Cour n'ait pas détaillé précisément l'impact des normes sur l'ensemble des charges de personnel. Si la Cour distingue bien l'évolution des effectifs et les règles relatives à la fonction publique territoriale (rémunérations, régimes indemnitaires, Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL), revalorisation du salaire minimum de croissance (SMIC), ...), l'APVF aurait souhaité que le coût de l'ensemble de ces normes ainsi que la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires puisse être précisément mesurée.

Il ressort de ces différentes analyses que la question des dépenses de personnel demeure prégnante mais que les élus locaux, seuls, ne peuvent la résoudre. Les normes relatives à la fonction publique territoriale sont édictées au niveau national et ne sont aucunement liées à la qualité de gestion des ressources humaines au niveau local. Aussi, les élus locaux ne pourront réduire leurs charges de personnel que s'ils disposent des outils juridiques pour le faire. Les économies réalisées seront alors immédiates contrairement à la mutualisation qui n'est qu'un outil de gestion et qui, selon la Cour, ne peut permettre à court terme de diminuer les dépenses publiques.

Baisse des dotations

Concernant la baisse des dotations de l'État aux collectivités locales, l'APVF tient à souligner son inquiétude pour plusieurs raisons.

La Cour semble minimiser l'impact de la baisse annoncée pour les trois prochaines années en qualifiant cette baisse de « sensiblement accrue ». Beaucoup de communes vont voir leur budget amputé d'un quart de leurs recettes sans pouvoir compenser cette perte par une augmentation des recettes fiscales pour les raisons économiques et sociales que l'on vient de citer.

La Cour considère également que la baisse des dotations de 2014 est « plus que compensée par l'évolution de la fiscalité transférée ... ». En réalité, cette compensation ne concerne aucunement le bloc communal. Aussi, l'APVF estime que ces conclusions ne peuvent être généralisées à l'ensemble des collectivités territoriales. Elles minimisent les difficultés budgétaires majeures rencontrées par beaucoup d'élus locaux de petites villes.

Par ailleurs, selon la Cour, la baisse des dotations engagée par l'État et qui a pour objectif de diminuer le poids des dépenses publiques ne serait pas suffisante puisque les dépenses des collectivités locales ont tout de même

continué à progresser. L'APVF considère que si les politiques publiques et les normes continuent à faire varier à la hausse les dépenses locales, alors la baisse des dotations n'aboutira qu'à un étranglement financier des collectivités pouvant se traduire par une baisse des investissements et une dégradation des services publics de proximité. Aussi, non seulement l'effet escompté ne sera pas atteint mais de surcroît, un effet récessif sur l'économie nationale est à craindre. L'APVF regrette d'ailleurs que les conséquences économiques et sociales de la baisse des dotations ne soient pas mieux évaluées. La Cour reconnaît elle-même que ces conséquences sont difficilement prévisibles.

La répartition de la baisse des dotations décidée par le Comité des finances locales en juillet 2013 pourrait sans doute faire l'objet d'ajustement à la marge ou d'amélioration mais l'APVF doute que l'introduction de mécanismes de péréquation soit parfaitement pertinente comme le laisse sous-entendre la Cour. Cette dernière constate d'ailleurs une juxtaposition de la péréquation qui aboutit bien souvent à des contradictions. L'APVF demeure ainsi réservée sur une répartition de la baisse des dotations associée à une péréquation « en dedans » au sein du bloc communal, qui est peu lisible et rend les prévisions financières complexes. Les prochaines séances du Comité des finances locales seront sans doute l'occasion de revenir sur les modes de répartition de la baisse des dotations.

Les péréquations

L'APVF partage le constat de la Cour sur l'empilement des nombreux critères et mécanismes de péréquation qui rendent aujourd'hui les dispositifs peu efficaces et illisibles. La Cour revient notamment sur la composition et les caractéristiques des différentes dotations présentes dans l'enveloppe normée. À cette occasion, l'APVF rappelle que la majeure partie des dotations existantes sont le résultat de suppression d'impôts locaux et qu'aujourd'hui l'enveloppe normée est vouée à se réduire considérablement. Aussi, l'APVF souhaite que toute suppression d'impôts ou taxes locales soit remplacée par d'autres recettes fiscales et non par de nouveaux mécanismes de dotations que l'État ne serait en mesure de garantir à moyen et long termes.

L'APVF souhaite souligner que le gel puis la baisse des dotations engagée depuis plusieurs années aboutissent à une mutation de la nature de la péréquation puisque sa montée en puissance est désormais financée par les collectivités locales elles-mêmes. En effet, si la péréquation progresse, des collectivités connaissent simultanément une diminution des compléments de garanties et de la compensation « part salaires », qui deviennent alors des variables d'ajustement.

C'est pourquoi, si l'APVF, tout comme la Cour, souhaite que la péréquation soit repensée pour plus d'efficacité et de clarté, elle insiste sur

l'importance d'une péréquation qui serait véritablement verticale. En d'autres termes, la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ne doit pas être l'occasion de revenir sur le bien fondée des dotations de l'État aux collectivités, mais doit permettre au contraire de faciliter leur mise en œuvre et leur progression en tenant compte de la richesse réelle des collectivités.

Cette réforme doit inévitablement être mise en perspective et en cohérence avec la nouvelle organisation territoriale. À ce titre, une réflexion doit être menée sur la pertinence des écarts entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la dotation d'intercommunalité. Si la compensation des charges de centralité régionales demeurent indispensables pour les métropoles et communautés urbaines, les nouvelles charges qui incomberont aux autres EPCI devront être compensées de façon plus juste.

S'agissant de la péréquation horizontale, l'APVF partage la position de la Cour sur le nécessaire maintien du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) qui apparaît, pour l'heure, comme l'outil de péréquation le plus efficace.

Nouvelle gouvernance

L'APVF ne partage pas les préconisations de la Cour pour une autre gouvernance des finances locales. Tout dispositif visant à encadrer strictement les dépenses et les recettes des collectivités locales risquerait d'entraver la libre administration et l'autonomie financière des collectivités locales, et ne réglerait pas la problématique du maintien des investissements et de la préservation des services publics de proximité. Alors même que la Cour reconnaît que la baisse des dotations n'apparaît pas comme la solution la plus efficace à la baisse des déficits publics, pourquoi contraindre davantage les dépenses et les recettes locales sans en mesurer parfaitement tous les effets au niveau national ?

L'APVF n'est pas opposée à la mise en œuvre d'une loi de financement des collectivités territoriales, comme outil de transparence et gage de meilleure gestion, mais, telle que présentée dans le rapport, elle s'apparente davantage à un verrou à la libre administration.

Alors même que le dialogue et la concertation entre tous les acteurs publics apparaît aujourd'hui nécessaire à tous et que l'APVF continue de préconiser la création d'un lieu d'échange réunissant l'État et les collectivités locales, il serait contradictoire de vouloir les contraindre si fortement et donc de remettre en question leur capacité à concevoir des politiques locales responsables et conformes aux impératifs nationaux et européens. Cette nouvelle gouvernance serait perçue par une grande majorité d'élus comme une remise en question de la décentralisation.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES
RURAUX DE FRANCE (AMRF)**

L'Association des Maires Ruraux de France (AMRF) appelle de ses vœux la possibilité d'identifier davantage les éléments relatifs à l'action des collectivités locales et en particulier des communes rurales au sein du champ d'actions des administrations publiques locales (APUL).

Elle renouvelle son offre de service pour s'étonner également que les échanges avec la Cour en amont de ce présent rapport n'aient pas associés notre association au même titre que les 5 autres mentionnées.

Ce rapport, comme le précédent part d'un postulat contestable et qui irrigue l'ensemble des pages et sa structuration. L'AMRF regrette que le texte soit un document essentiellement à charge (I) à l'encontre de la dépense des collectivités et par ailleurs encore limité à certaines dimensions (II), ce qui rend difficile l'appréhension des différences de traitement – et de leurs conséquences - que l'État réserve aux trois niveaux de collectivités, en particuliers des communes (III).

L'alternative à cet écueil suppose que soient remplies trois conditions à minima :

- *les éléments présentés doivent être « à charge » et « à décharge » ;*
- *ne pas seulement se référer à l'évolution des dépenses mais le faire en lien avec l'efficacité sociale des actions des collectivités.*
- *Ne pas limiter les sujets en discussion et les perspectives d'évolution de l'action des collectivités à la seule mise en adéquation à des dogmes que l'État s'applique et qu'il souhaiterait imposer aux collectivités à savoir la réduction de la dépense publique. Ce serait porter un coup majeur au principe de libre administration qui doit rester la pierre angulaire de la relation entre l'État et les collectivités et entre collectivités entre elles. Chacun sait que la dette des collectivités n'a pour origine exclusivement des dépenses d'investissement propices aux dynamiques économiques locales.*

Ceci ne signifie en rien que le statu quo soit de mise. Nous ferons en fin d'observation de nouvelles suggestions à votre juridiction pour que le troisième rapport puisse aborder de manière encore plus spécifique les différences au sein des trois niveaux de collectivités et en particulier en fonction de typologies d'espaces qu'elles couvrent. La prise en compte des effets de stratification mis en place en particulier pour le bloc communal serait grandement éclairante.

I – Les collectivités locales et la dépense publique, où comment contraindre les Collectivités aux rigueurs de l'État

Ce dossier est une nouvelle fois conçu à charge, sentencieux même avec des affirmations péremptoires (« les collectivités locales n'ont pas apporté en 2013 la contribution attendue à la réduction des déficits »). L'angle qui structure le rapport est le souci de lire dans les chiffres avancés la manière dont les collectivités doivent appliquer le même régime d'amaigrissement que celui décidé pour l'État et de faire participer « les collectivités locales au retour à l'équilibre des comptes publics ».

Il sous-tend que le principe d'autonomie des collectivités doit être relayé aux archives de l'histoire de la décentralisation au profit d'une série de contraintes imposées ou auto administrées et de contrôles ; le tout sans se soucier aucunement de la nature de la fonction des collectivités à savoir de servir l'intérêt général et rendre des services au public, plus nombreux chaque année !

L'enjeu n'est pas tant la manière de dépenser ou de concourir à la dette publique, contribution fort modeste de la part des collectivités, comparée à l'État, mais aussi de se soucier des moyens d'augmenter les recettes. Le rapport considère désormais la baisse des dotations comme la seule perspective durable des rapports entre État et collectivité, adossé à la décision de réduire drastiquement et de manière indifférenciée entre les territoires les concours de l'État.

Il s'agit d'une réponse bien partielle – et partielle – apportée à la situation que rencontre le pays. Ce rapport pourrait davantage se soucier d'équilibrer la lecture de l'observateur pour une appréciation plus complète de la situation.

La convocation des exemples hors de nos frontières est mobilisée dans le seul but d'accréditer que les autres pays feraient mieux avec des « budgets locaux sous surveillance » ; ce qui est loin d'être le cas et encore moins démontré.

*Le chapitre sur les **dépenses de personnel** est éclairant sur l'intention réelle de l'exercice de la Cour pour qui l'emploi ne semble pas être une préoccupation. La question mérite certes toute l'attention du Parlement, de l'État et des collectivités elles-mêmes. Mais, il ne saurait se limiter à la question du pourcentage d'augmentation sans introduire la montée en charge des services rendus et la qualité du service public salué par des études d'opinion annuelles.*

Le rapport considère sans distinction les hausses et ajoutent dans une même rubrique des éléments relatifs à la hausse des frais de personnel communal et hausse du personnel des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)...sans prendre le soin de faire apparaître les différences par exemple dans les dépenses de personnels sur

la période évoquée (+46 % pour les communes, seul pourcentage cité, quand un simple calcul permet de voir que le pourcentage pour les EPCI est de 300 % !).

Nous regrettons par ailleurs que les données mobilisées ne distinguent pas comme le rapport 2013 l'avait utilement précisé, les différences dans les taux d'administration entre communes.

À cela s'ajoute les transferts par l'État ou, plus subtiles, les créations de **dépenses obligatoires** et non financées par l'État comme par exemple la récente réforme des rythmes scolaires dont l'impact pourra sans doute utilement être mesuré dans le rapport 2015.

Sur l'intégration communautaire

Le rapport en fait son angle spécifique cette année avec une approche qui nous permet de suggérer une autre analyse pour aborder ce que le rapport présente comme une défaillance globale des collectivités.

Sans doute, faudrait-il davantage s'interroger sur les raisons de cette situation (EPCI trop petits, superposition avec les syndicats, exercice des compétences, ...) plutôt que de préconiser dans les recommandations d'amplifier des solutions (« rationaliser », mutualiser »,...) dont les résultats sont pour le moins limités par rapport à l'objectif d'économies assigné par l'État. Nous préconisons à ce sujet de revenir aux fondamentaux de l'intercommunalité pour en accepter le principe d'un processus qui doit être aidé et non contraint.

Il serait utile d'avoir un objectif commun pour savoir pourquoi cette situation se perpétue, d'évaluer les outils mis en œuvre pour aboutir à cette « rationalisation ». Comme le dit le rapport, il serait urgent « d'associer toutes les communes membres de l'intercommunalité, pas seulement la ville-centre » aux bénéficiaires de l'activité des EPCI. Ce risque est sans doute celui qui est le plus urgent de combattre pour ne pas creuser les inégalités intra territoriales.

II - Vers une meilleure prise en compte des différences entre strates et type de collectivités

Comme nous l'avions regretté en 2013, ce rapport souffre d'un manque de données plus détaillées. Le rapport exploite majoritairement des données globales sur les trois seules catégories de collectivités (Communes, Départements, Régions) et leurs groupements.

Concernant les rapports d'observations, on peut s'étonner du faible nombre de communes étudiées (67), tout comme le sens et la portée du chiffre de population concernée.

Les exemples sont souvent convoqués sur des strates supérieures de population. Ainsi, l'analyse des conséquences de l'évolution de l'épargne brute est faite sur les seules 41 communes de plus de 100 000 habitants.

Au surplus, « l'imparfaite qualité et fiabilité des données », tout comme le fait que « les données...ne rendent pas compte des dépenses associées aux politiques publiques [...] limite l'analyse des déterminants de la dépense locale » laisse planer un doute certain sur la pertinence de plusieurs des analyses supportées par le présent rapport.

*Au-delà des carences, momentanées ou durables, il serait utile de considérer des données structurelles, notamment dans l'appréhension d'un certain nombre d'évolutions de dépenses ou de recettes, de mieux identifier les **différences entre les communes** grâce au recours aux détails par strates de population renseignerait davantage le décideur public.*

La présentation usuelle ne laisse que peu prise aux écarts à l'intérieur des trois niveaux de collectivités ou leurs groupements. On ne peut que s'interroger sur la poursuite d'une telle méthode déjà largement exploitée dans le premier rapport.

C'est notamment le cas du chapitre entier sur « l'évolution des finances locales par catégories » qui ne distingue aucunement les communes en fonction de leur strate démographique alors que l'État structure l'essentiel de ses concours sur cette base là (dotation globale de fonctionnement (DGF), Dotations de solidarité,...).

*Cette limite pourrait utilement être contournée par l'intégration des éléments relatifs à la manière dont l'État hiérarchise les territoires, notamment entre **ruraux et urbains** (dimensions essentiellement visibles à la fois pour les Départements et le bloc communal).*

De trop rares distinguos

Trop peu d'éléments sont « stratifiés » pour mesurer les réalités différentes.

- *L'évolution de l'épargne brute fait apparaître un indicateur distinguant les communes de moins de 500 habitants et qui traduit d'ailleurs que le phénomène est davantage impactant pour ces communes que la moyenne nationale.*

Le leitmotiv du rapport est de dire que les baisses de dotations ne doivent pas servir de justification à la hausse de la fiscalité locale mais à une réduction des dépenses. Pourtant, l'apport d'une étude sur l'impact différencié sur les finances des communes et EPCI, des écarts de dotation serait une piste éclairante sur la capacité différenciée à agir des collectivités

à besoins équivalents ou encore sur les pistes les plus opportunes d'économies.

À ce titre, l'AMRF propose d'enrichir les recommandations n° 1 et 2 en y ajoutant la nécessaire existence d'un seuil minimal de capacité financière qui ne pourra être atteint par les effets des baisses de dotations sauf à courir le risque de voir des milliers de communes voire d'EPCI à ne plus pouvoir assumer leurs responsabilités ni leurs missions.

La commune cible

Les éléments contenus dans ce rapport puisent souvent leur argumentation dans une idéologie, largement relayée dans ces pages, davantage que dans une démonstration argumentée : ainsi le rapport parle-t-il « d'émiettement des structures communales » pour ensuite préconiser une DGF intercommunale qui finirait d'achever la commune comme structure de gestion.

III – De l'opportunité de répartir autrement les concours de l'État où comment mettre fin aux inégalités de traitement entre collectivités

L'exemple du bloc communal

Loin de l'obsession de réduire la voilure, la question aujourd'hui est bien de savoir comment répartir autrement les moyens alloués par l'État aux collectivités et de voir comment celles-ci, pourraient améliorer encore leur concours aux dynamiques locales. Pour cela, l'État doit accroître les dispositions de péréquations, verticales et horizontales.

De la réduction des écarts

D'un côté, les écarts de dotations par strate (de 1 à 2 sur la part de dotation de fonctionnement par habitant entre communes rurales et urbaines) pour les communes, de l'autre, l'écart de 1 à 4 (voir rapport annuel 2012 du Comité des finances locales sur la répartition des dotations de l'État aux collectivités) entre les dotations d'intercommunalités entre EPCI ruraux et Communautés d'agglomération, et au final des écarts constatés entre potentiel financier (Pfia) allant de 1 à 20 lors du calcul des contributions ou reversements pour le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Voilà une des conséquences de cette approche hiérarchique entre les territoires au profit des métropoles ou apparentées telles.

Cette situation ne peut être mise sous silence pour analyser durablement la manière dont les collectivités utilisent l'argent que l'État leur verse sous forme de dotations pour compenser la suppression des impôts qu'il a décidé par le passé.

Cette prise en compte est d'abord indispensable pour avoir une véritable appréhension des contextes divers et pouvoir imaginer des dispositifs non uniformes, efficaces et justes. Ainsi l'AMRF récuse d'emblée les suggestions émises par ce second rapport qui mécaniquement exigeraient la « baisse des effectifs ». Cette aspiration est pour le moins discutable dans des territoires où le taux d'administration locale est très faible.

Les communes rurales et leur EPCI, ont déjà d'importants efforts de « freinage » de la dépense publique du fait des écarts originaux dans l'affectation des crédits de l'État et ce bien avant la naissance de la « religion » instaurant la baisse de la dépense publique, quoiqu'il en coûte.

Une meilleure connaissance de la réalité de leur environnement financier mais aussi social et économique est une des conditions pour une évolution vers un fonctionnement plus équilibré de l'univers de l'action publique en cessant d'opposer ruraux et urbains y compris dans la manière dont l'État agit dans la partie qu'il maîtrise de la gestion des finances locales (écarts entre dotation de solidarité rurale (DSR) et dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) non justifiés, logarithme dans le calcul de la DGF et du FPIC privilégiant certains types de collectivités,...).

Une véritable péréquation

Pour cela il dispose d'un fort levier qu'il doit utiliser, l'introduction de la notion de péréquation dans la Constitution. Ce principe doit être appliqué et ce de manière plus offensive pour réduire les écarts de ressources.

À ce titre, l'objectif de sa croissance ne saurait être discutable. Ce qui n'est pas le cas du rythme, bien insuffisant aux regards des impacts déjà majeurs des baisses de dotations, dont l'impact sur une commune et un EPCI ruraux sont mécaniquement plus fort.

L'État pour sa part, doit d'urgence mettre fin à tous les outils de différenciation basée sur la seule variable « population ». Il doit prendre aussi davantage en compte les territoires et la gestion de l'espace dont la responsabilité incombe aux collectivités. Cela génère pour les collectivités d'importantes charges de ruralité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE**1. S'agissant en premier lieu de votre appréciation sur « l'imparfaite qualité et fiabilité des données comptables » (Introduction – encadré)**

S'il ne m'appartient pas en tant que Président de la Région Aquitaine d'apprécier la qualité et la fiabilité des données comptables des Régions, je relève néanmoins que la Chambre régionale des comptes Aquitaine – Poitou Charentes dans son rapport d'observations définitives sur la gestion de la Région Aquitaine daté du 25 octobre 2013, relève qu'« au terme de ses investigations, la chambre observe [...] que les écritures de l'ordonnateur sont fiables » (p. 9/ 46 rapport CRC).

Dès lors, plutôt que de porter une appréciation générale sur la fiabilité des données comptables des régions, j'invite la Cour à davantage discriminer la situation des régions en se prévalant des constats différenciés qui ont pu être opérés par les différentes CRC concernées.

2. S'agissant en second lieu des constats opérés sur les ressources des régions (I/ A/ I/)

S'agissant de l'évolution de la structure des ressources des régions, je ne peux que partager le diagnostic de la Cour qui met en exergue la « diminution des leviers fiscaux » à disposition des Régions conjuguée au gel puis à la baisse des dotations de l'État. La rigidification des ressources qui en découle ne pourra, à terme, être compensée par l'activation du dernier levier fiscal à leur disposition ni par les efforts permanents d'amélioration de la qualité de gestion et des économies qui en découlent.

Dans ce domaine, les préconisations de la Cour pourraient utilement nourrir le débat qui va s'ouvrir à l'occasion de la nouvelle organisation territoriale proposée par le gouvernement, le transfert de compétences qu'elle suppose et partant les leviers fiscaux qu'il faudra mettre en place pour supporter ces nouvelles charges.

Toutefois, comme je l'avais indiqué dans mon courrier de juillet dernier, je relève que le lien qui est établi dans le rapport entre « le relèvement de la taxe sur les certificats d'immatriculation » et la suppression de la taxe professionnelle mérite à mon sens une analyse plus approfondie. Si cette corrélation est en partie vraie, il me paraît utile de prendre également en compte les besoins d'investissements de nos collectivités et les choix qu'ils sous-tendent (notamment en termes d'équipements structurants pour les territoires). Ainsi, si notre Région a été contrainte d'augmenter modérément cette taxe afin de renforcer l'épargne nécessaire à l'autofinancement d'investissements

croissants, le tarif du cheval fiscal en Aquitaine (36 €) reste encore largement en-deçà de la moyenne nationale qui se situe à 41 €.

3. S'agissant en troisième lieu de l'augmentation des dépenses relevée par la Cour (I/ A/ 2/ b/)

La Cour mentionne dans son rapport une augmentation importante des dépenses des régions entre 2005 et 2012 de 12Md€, répartis entre augmentation des dépenses d'investissement (+12%) et augmentation des dépenses de fonctionnement (+107%).

S'agissant plus spécifiquement des dépenses de fonctionnement, la Cour met en exergue l'augmentation des dépenses de personnel passées entre 2005 et 2012 de 0,62Md€ à 2,97Md€, qui s'explique « notamment » selon la Cour du fait des transferts de personnel prévus par les lois de 2004 et 2010 (à hauteur de 53 100 agents). Le « notamment » est d'autant plus important que la Cour relève par la suite que les Régions ont procédé d'initiative à des recrutements complémentaires à hauteur de 11 500 agents dont elle indique qu'ils ont pu « partiellement correspondre à une volonté de rattrapage des moyens consacrés aux équipements ou services transférés ».

L'approximation du raisonnement suivi par la Cour une nouvelle fois m'interroge tant sur la méthodologie employée que sur le fond.

Problème de méthode en effet puisque la Cour procède davantage par affirmation que par démonstration. En effet, la Cour n'indique à aucun moment les critères qui lui permettent de discriminer entre emplois créés à l'initiative de la collectivité, sans lien direct avec les compétences transférées, et emplois créés en conséquence des compétences transférées et des charges de gestion qu'elles impliquent et qui n'ont pas été compensées par l'État. L'addition (et la soustraction cf. note de bas de page n°12) de grands agrégats budgétaires ne saurait suffire à porter une démonstration qui fait là cruellement défaut. En outre, ignorer que les dépenses de personnel croissent en raison de facteurs extérieurs aux seuls recrutements, c'est là ne pas prendre en compte des déterminants essentiels de la dynamique des dépenses de personnel.

Ainsi, comme je l'avais rappelé dans mon courrier de juillet, la progression de ces dépenses prend en compte les impacts financiers du Glissement Vieillesse Technicité (GVT), provenant notamment de la promotion interne, des avancements de grades et d'échelons²³³, mais

²³³ Pour votre information, le GVT cumulé entre 2007 et 2012 a été pour la seule région Aquitaine de 14,5%.

également de décisions de l'État imposées aux collectivités locales et qui impactent directement leur masse salariale. J'en veux pour illustration le récent reclassement indiciaire des catégories B et C qui induit pour l'Aquitaine une hausse de la masse salariale en 2014 de 1,24 M€.

Il conviendrait en conséquence, pour la fiabilité de votre « démonstration », de neutraliser à tout le moins ces agrégats afin d'obtenir une norme d'évolution objective.

Quant au fond, ce « procès » intenté par la Cour aux collectivités, soupçonnées de recruter massivement au-delà des seuls besoins induits par les transferts de compétences, ne me paraît pas acceptable pour une double série de raisons :

a/ Nombre des compétences transférées par l'État n'ont pas donné lieu à transfert (ou compensation du coût) des structures de gestion qui les portaient jusqu'alors. De façon plus générale, les transferts de charges donnent souvent lieu à la mise en place de nouvelles équipes de gestion qui ne font pas l'objet d'une compensation intégrale dans le temps.

Ce fut notamment le cas à l'occasion de l'intégration des agents TOS et de l'« infrastructure » RH qu'il a fallu mettre en place pour assumer ces nouvelles missions, sans compensation de la part de l'État. Ainsi, si entre 2005 et 2012, 2841 postes budgétaires « agents des lycées » ont été intégrés dans les effectifs de la Région, seuls 9 emplois « support RH » ont été transférés des effectifs de l'État vers ceux de l'administration de la Région.

Or, la Région, pour pouvoir assumer la charge de l'administration de ces agents, a créé en sus 20 emplois au sein de la direction des agents des lycées, dont le coût global n'a été que partiellement compensé. À cela s'ajoutent 80 emplois affectés dans les lycées pour compenser l'insuffisance des effectifs constatés dans plusieurs établissements. **C'est ainsi près de 100 emplois que la Région a créés en sus de ceux transférés, directement induits par un transfert de compétences et donc de charges insuffisamment compensées...**

Autre exemple topique, la gestion des crédits européens en « subvention globale » a conduit la Région à procéder au recrutement de personnels qualifiés dont le financement a été assuré certes en partie par l'Union Européenne au titre de l'assistance technique, mais aussi en partie par la Région. En outre, nos régions dès cette année auront à appréhender une situation similaire, en assumant la fonction d'autorité de gestion des fonds européens pour la période 2014/2020 qui donnera lieu à une croissance des effectifs de la collectivité du fait de transferts d'effectifs et/ ou de compensations financières insuffisantes au regard de la charge à assumer (9 créations nettes à budgéter en sus des effectifs transférés et/ ou partiellement compensés).

b/ La Cour, par une approche globale qui ignore les situations particulières des régions comme l'évolution des dépenses exercées par exercice, passe volontairement sous silence les efforts conduits par une très grande majorité des Régions en matière de maîtrise de dépenses de personnel, pourtant relevés par les Chambres régionales des comptes mais ignorés par la Cour.

L'Aquitaine s'inscrit dans cette tendance générale : comme la Chambre régionale des comptes l'a relevé dans son rapport précité, « à la suite de l'intégration des agents du ministère de l'éducation nationale, les crédits de fonctionnement affectés dans le budget primitif (BP) 2011 aux charges de personnel ont progressé de 21% par rapport aux crédits inscrits au BP 2008. Ces crédits de fonctionnement ne progressent toutefois que de 2,2% du BP 2011 au BP 2012 et de 2,5% du BP 2012 au BP 2013 ». On complètera ce constat en indiquant que la progression du BP 2013 au BP 2014 est de 2,3%. Sachant que le GVT qui s'impose à nous est en moyenne de 2%, la Région, comme nombre de ses homologues, fait ainsi la démonstration qu'elle maîtrise depuis plusieurs années la progression de sa masse salariale.

4. S'agissant en quatrième lieu de l'analyse du financement des compétences des Régions et de la part variable des dotations dans le financement des régions (I/ B/ 2/)

S'intéressant aux modalités de compensations des principales compétences transférées, la Cour relève que « la part des dotations dans les ressources totales des régions a évolué de manière très différente d'une région à l'autre ; si elle s'est globalement réduite sur la période de 2,5 points [...] dans onze régions, la part des dotations dans les ressources totales a augmenté de 0,4 point en Aquitaine ».

La Cour procède à ces constats sans s'intéresser véritablement aux différents facteurs susceptibles d'expliquer ces variations, tels :

- la suppression de la taxe professionnelle et le transfert des taxes foncières, qui ont été compensées par la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) et les impositions forfaitaires pour les entreprises de réseaux (IFER) et, pour la majorité des régions, par la mise en place d'une Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP) dont le montant, donc le poids, est très variable selon chaque région ;*
- la dynamique de la fiscalité propre à chaque Région ainsi que la politique de tarifs des cartes grises ;*
- le besoin de financement des investissements nécessitant un recours plus ou moins appuyé à l'emprunt.*

De fait, la part des dotations est très variable d'une Région à l'autre. Pour autant, au regard de ces disparités de richesses et de charges, on ne peut véritablement tirer d'enseignement de cet agrégat, sans se livrer à une analyse détaillée de la situation de chaque Région. Ce que se dispense de faire la Cour.

5. S'agissant en cinquième lieu du « recentrage » des dépenses que la Cour recommande (II/ A/)

Comme j'avais eu l'occasion de vous l'indiquer en juillet dernier, je ne peux suivre la Cour lorsqu'elle recommande un « recentrage » des Régions autour de leurs compétences et de leurs champs d'intervention prioritaires.

Je conteste fermement l'idée selon laquelle la diminution des dotations de l'État devrait impérativement conduire les collectivités à se recentrer sur leur « cœur de compétences » en abandonnant celles qu'elles exercent de manière partagée (avec l'État et/ ou d'autres collectivités) ou sur la base de la clause de compétence générale. C'est ainsi préconiser en filigrane l'abandon de pans entiers de l'économie régionale (logement, sport, culture, numérique,...) qui souffre déjà du désengagement massif et ancien de l'État que les collectivités ont jusqu'à présent compensé dans la mesure de leurs moyens.

Sur un plan méthodologique, le raisonnement suivi par la Cour, tentant d'isoler et de quantifier les dépenses affectées par les Régions aux «compétences non-exclusives» et aux «compétences rattachées à l'exercice de la clause de compétence générale» est plus que contestable.

Un tel raisonnement procède en effet d'une méconnaissance de l'ordonnancement, certes complexe, que le législateur a bâti au fil des ans en termes de répartition des compétences²³⁴. Plutôt que de raisonner par « blocs » de compétences, l'analyse des textes montre que les domaines dans lesquels intervient la Région peuvent pour certains d'entre eux relever tout à la fois d'une compétence obligatoire, d'une compétence partagée et d'une compétence facultative. Les dépenses qui en résultent, dans un bloc de compétences unique (l'environnement par exemple), peuvent dès lors être qualifiées tout à la fois d'obligatoires comme de non-obligatoires.

²³⁴ *J'avais d'ailleurs dans ma réponse de juillet transmis à la Cour l'étude qu'a réalisé notre service juridique sur l'étendue des compétences des régions en ventilant au sein de chaque bloc les compétences exclusives (obligatoires ou facultatives), partagées et facultatives. La Cour semble ne pas en avoir tenu compte, fragilisant d'autant ses constats et préconisations.*

Les financements qui en découlent ne peuvent en conséquence être rattachées à la catégorie des « dépenses non exclusives » alors même que pour certains d'entre eux, ils procèdent d'une compétence obligatoire confiée aux régions par le législateur (comme c'est le cas pour le sport, la culture ou l'environnement). Dès lors, affirmer comme le fait la Cour, que l'Aquitaine figure parmi les Régions parmi lesquelles les « dépenses non exclusives ont le plus augmenté » procède une nouvelle fois d'une méconnaissance de l'action des Régions comme du « procès d'intention » qu'elle mène au travers de son rapport qui fragilise grandement ses constats et recommandations.

Sur le fond, je ne peux que m'étonner de la confusion induite par la Cour lorsqu'elle prétend analyser « les dépenses non exclusives » des régions. Mêlant à la fois dépenses liées à l'exercice de la clause de compétence générale, dépenses découlant du chef de filat exercé par les régions et compétences partagées entre les régions, l'État et les collectivités, la Cour amalgame autour de la catégorie hybride de « dépenses non exclusives » des dépenses qui ne relèvent pas des mêmes fondements juridiques.

S'agissant en premier lieu des dépenses résultant de la mise en jeu par la Région de la clause de compétences générales, il convient de rappeler que cette clause permet aux régions d'intervenir dans des domaines « hors champ » qui peuvent présenter un intérêt particulier et prégnant pour les territoires concernés. À ce titre, l'intervention de la Région en termes d'environnement et de développement durable prend appui sur le rapport sur le changement climatique coordonné par le Professeur Le Treut, qui induit au niveau régional des actions ciblées pour lutter au plus près des territoires et des citoyens contre les effets du changement climatique (modification du trait de côtes notamment).

Plus globalement, sauf à militer pour son retrait, l'exercice de cette clause a relevé, sur la période visée par la Cour, de la libre administration des collectivités locales et ne saurait donner lieu à des préconisations qui conduiraient à la remise en cause d'un principe constitutionnellement établi. Pour l'avenir, c'est à l'État qu'il appartient, au travers des textes en cours de discussions, de clarifier l'écheveau des compétences entre collectivités et de conférer à chaque niveau territorial un volant de compétences clairement déterminées. J'y suis pour ma part plus que favorable.

S'agissant en second lieu des dépenses dites de « chef de filat », la croissance des moyens mobilisés ne peut être reprochée à la Région qui a fait le choix volontariste et assumé de développer l'économie régionale pour maintenir et développer l'emploi. Si notre Région est en tête des régions françaises en termes d'action économique, c'est parce qu'elle a décidé d'exercer pleinement la compétence que le législateur lui a dévolue, voire d'accentuer ses interventions pour pallier le désengagement de l'État.

À ce titre, et comme je l'avais déjà fait observé dans mon courrier de juillet, le tourisme doit être retenu dans la catégorie de dépenses « développement économique », dès lors que cette compétence est identifiée sous la même nomenclature fonctionnelle que le développement économique, à savoir la fonction 9 « action économique ». D'autant que les textes actuellement en discussion entendent confier le chef de filat aux régions dans ce domaine.

En troisième et dernier lieu, je vous renverrai à la note de notre service juridique (à vous transmise en juillet) lorsque vous abordez les compétences en matière de sport et d'environnement qui pour nombre d'entre elles ont un caractère obligatoire (équipements sportifs dans les lycées, plan climat-énergie,...) pour les Régions, induisant des dépenses qu'elles se doivent de prendre en charge.

À tout le moins, l'analyse de la Cour doit être juridiquement plus précise tout autant que davantage contextualisé, pour ne pas être déconnectée des choix et des efforts d'investissement financés par la Région, des résultats obtenus, du contexte socio-économique régional et global et au final de la qualité du service public rendu aux aquitains. Et ce d'autant que le ministre de l'économie vient d'appeler récemment les collectivités à poursuivre leur politique d'investissement...

En l'état, le chiffrage des « dépenses non exclusives » effectué par la Cour est sujet à caution tant il est mal fondé...

6. S'agissant en sixième et dernier lieu des charges de gestion que la Cour invite les Régions à « mieux maîtriser » (II/ A/ 3/)

La Cour, s'intéressant à la gestion des ressources humaines des régions, indique dans son rapport que « sous l'effet principalement des transferts de compétences décidés par la loi de décentralisation de 2004 mais aussi des choix de gestion des exécutifs régionaux, les charges de personnel ont augmenté [...] de 24% en Aquitaine entre 2008 et 2011 ».

Si les dépenses de masse salariale sont bien passées en Aquitaine de 108,330M€ en 2008 à 135,405M€ en 2011, cette hausse ne repose pas uniquement sur des « choix de gestion » opérés par la Région. Comme j'ai déjà eu l'occasion de la rappeler, une partie non négligeable de l'évolution de ces dépenses est due à un dynamisme structurel (GVT) ou à des mesures décidées pour l'ensemble de la fonction publique par l'État qu'il faut prendre en compte pour définir la dynamique imputable aux seules collectivités sur la période.

En outre, et c'est là le point le plus faible de l'argumentation de la Cour, celle-ci n'a pas considéré les transferts de compétences donc de charges qui ont eu lieu en direction des Régions entre 2008 et 2011.

Pour la seule Région Aquitaine, je rappellerai à toutes fins que l'État nous a transféré, de manière non exhaustive :

- le port de Bayonne et le personnel qui y est attaché ;
- l'inventaire du patrimoine et le personnel qui y est là aussi attaché ;
- les formations sanitaires et sociales qui ont nécessité pour leur prise en charge de procéder à quatre recrutements...

En outre, comme j'ai eu l'occasion de vous l'écrire en juillet, l'analyse que fait la Cour de ces dépenses me paraît en partie tronquée dès lors que la Cour isole ce type de dépenses sans les rapporter à une valeur moyenne, ni à des agrégats plus globaux pour apprécier leur évolution. Je rappellerai donc une nouvelle fois les éléments complémentaires d'analyse financière qui contextualisent bien davantage les augmentations des dépenses de personnel mises en exergue par la Cour et qui doivent à mon sens nécessairement figurer dans son rapport, à savoir :

- En 2012, le ratio « frais de personnel par habitant » en Aquitaine (42 €) est inférieur de 4 € à la valeur moyenne France entière (46 €) (Source : DGCL – les finances des régions en 2012) ;
- En 2011, l'écart s'élevait à (-) 3 € par habitant, contre (-) 2 € en 2008. Indépendamment des flux migratoires, cette tendance montre notre souci de contenir durablement la progression de la masse salariale, dans un contexte de transferts de charges de l'État vers la Région.

En outre, l'évolution des dépenses de personnel ne peut être totalement décorrélée de l'évolution du budget global de la collectivité, budget qui est essentiellement un budget d'interventions, tant en investissement qu'en fonctionnement. Ainsi, en 2008, la part des dépenses de personnel dans les dépenses totales s'élevait en Aquitaine à 10,54 %. En 2011, la valeur de ce ratio s'établissait à 10,68 %. **La quasi-stabilité de cet indicateur confirme donc, dans le temps, les éléments d'analyse précédents.**

Cette maîtrise des dépenses de masse salariale et partant de fonctionnement est une de nos priorités et sera poursuivie dans les années à venir. Pour votre information, je vous indique que les dépenses de fonctionnement inscrites au BP 2014 sont **en diminution globale de 0,15%**.

Les rapports de la Cour se doivent d'être objectifs et impartiaux, fondés sur des données incontestables. J'avais il y a quelques semaines eu l'occasion d'apporter des éclaircissements à votre Cour à propos de l'extrait du rapport qu'elle m'avait communiqué.

Je ne peux que constater à la lecture de l'extrait du rapport définitif que nombre de ces remarques ont été en grande partie, malgré leur bien-fondé, ignorées de la Cour. C'est pourquoi j'appelle votre juridiction à prendre en compte dans leur totalité les observations que

je formule à nouveau aujourd'hui, qui vous permettront à tout le moins de modifier sensiblement les conclusions que vous pouvez tirer d'une analyse quelque peu « abrupte » des chiffres qui concernent l'Aquitaine, et d'ainsi éviter à ce rapport de s'exposer à la contestation, voire à la polémique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL D'Auvergne

J'ai pris connaissance avec beaucoup d'attention de ce texte, sur lequel je n'ai pas d'observation particulière à formuler.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE BRETAGNE

Je tiens à vous informer que ce document n'appelle pas de remarques particulières de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL REGIONAL DU CENTRE

Un équilibre financier délicat pour les régions

Le rapport dresse le constat que la structure de financement des régions a fortement évolué depuis la réforme fiscale de 2010 et le gel, puis la baisse des dotations. Il est reconnu que l'équilibre financier des régions est délicat du fait d'un très faible levier fiscal. Dans le même temps, de nombreuses compétences ont été et vont être transférées aux régions.

Ces constats doivent amener à la conclusion selon laquelle le modèle économique des régions est à bout de souffle et que par conséquent la structure des recettes des régions doit être profondément remaniée.

Le décalage pour la Région Centre entre l'augmentation des charges de gestion et les produits

Il est indiqué que les « charges de gestion de la région Centre ont progressé plus rapidement que ses produits. En passant de 559,85 M€ en 2008 à 631,96 M€ en 2012, elles ont crû de 12,88 % ». Je tiens à vous apporter les éléments de précision suivants :

- L'augmentation principale a lieu de 2008 à 2009 (+ 6,4 %) et est attribuable en grande partie à l'achèvement du transfert des personnels affectés dans les lycées.

- L'augmentation des années suivantes est beaucoup plus faible (1,6 % entre 2009 et 2010, puis 2,2 % entre 2010 et 2011 puis entre 2011 et 2012), elle correspond au rythme de l'inflation et est bien inférieure à la croissance des recettes de fonctionnement de la Région (+ 4 % entre 2010 et 2011 et + 3 % de 2011 à 2012).

Les ressources dédiées à la formation professionnelle et à l'apprentissage

- Ces ressources ont été modifiées à compter de la loi de finances initiale pour 2014 avec le transfert aux régions de fractions de frais de gestion des impôts locaux ainsi qu'une fraction supplémentaire de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Je souhaite attirer votre attention sur le fait que les régions ne maîtrisent pas l'assiette des frais de gestion des impôts locaux et sur la faible dynamique de cette ressource. Par ailleurs, la dépendance des régions aux recettes assises sur les matières carbonées s'accroît alors que la base est en forte érosion.

Votre rapport recommande un recentrage des régions de leurs dépenses sur leur « cœur de métier »

Je vous indique en réponse qu'il est démontré que le niveau des dépenses est rigide à court terme et qu'il y a nécessairement un effet d'inertie car les recalibrages de dispositifs prennent du temps.

Vous indiquez que des marges de manœuvre existent en matière de ferroviaire. J'attire votre attention sur l'ampleur des besoins d'investissement ferroviaires auxquels les régions vont devoir faire face, au-delà des commandes qui seront livrées entre 2014 et 2016.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

La lecture de ce rapport appelle de ma part de nombreuses remarques et nécessite l'apport de compléments d'informations de la Collectivité.

Dans le quatrième chapitre consacré à « Les conditions de l'équilibre structurel des régions » figure une analyse des recettes fiscales. Il est fait mention de la taxe sur les certificats d'immatriculation et, en particulier de la Corse, qui présente le taux par cheval fiscal le plus faible avec 27 € alors même que certaines régions comme la Bourgogne ou PACA ont fixé des taux de 51 €. Cette ressource qui représente 5,6 % des ressources fiscales (directes et indirectes) au compte administratif 2013 n'a en effet fait l'objet d'aucune modulation depuis l'exercice 2007. L'Assemblée de Corse a, à cette époque, mis en avant que cette modulation devait être exceptionnelle (cette augmentation permettait en effet de dégager de l'autofinancement pour le programme exceptionnel d'investissement) et que la stabilisation à ce taux avait pour objectif de ramener les loueurs de véhicules à immatriculer leur parc à nouveau en Corse, ce qui a été le cas. Même si cette ressource a connu une diminution entre 2011 et 2012 liée à une diminution de 4 % des immatriculations de véhicules neufs, son montant reste stable.

Toujours dans le quatrième chapitre, il est indiqué que la Collectivité n'a pas non plus procédé à la modulation de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers. Là aussi, la volonté de l'Assemblée de Corse a primé. Les prix des carburants en Corse connaissent en effet une situation paradoxale. Alors même que la région Corse bénéficie d'une réfaction de TVA sur les carburants (13 %), elle est une des régions métropolitaines où les prix des carburants sont les plus élevés. De nombreuses études ont été menées par les services de l'État et par la Collectivité elle-même pour identifier quelles en étaient les causes. La raison principale de cette situation est liée aux marges pratiquées par les distributeurs (en situation de monopole sur la Corse).

Cette situation se conjugue avec une baisse des volumes consommés sur le territoire corse d'où une diminution des sommes perçues (63,4 M€ perçus en 2013 contre 66,1 en 2012). Il s'avère ainsi que cette ressource n'est pas suffisamment dynamique pour permettre d'assurer une autonomie financière de la Collectivité.

Enfin, dans la partie relative à « un équilibre structurel plus difficile à atteindre », il est fait mention de la part des concours financiers de l'État aux régions dont le taux est de 57 % pour la Corse. Une telle présentation est erronée. La Corse est une collectivité à statut particulier qui dispose de compétences supérieures aux autres régions (collèges, routes nationales, continuité territoriale ...) dont le transfert a fait l'objet de compensations notamment par le biais des concours financiers de l'État comme la DGD. Il en va de même pour la note en bas de page 16 qui fait état d'un montant de

dépenses par habitant très supérieur aux autres régions. La comparaison est impossible sans effectuer les retraitements nécessaires. Il serait de surcroît intéressant d'indiquer que la part des concours financiers de l'État a diminué de 2 points entre 2013 et 2012 et que cette diminution sera encore plus importante en 2014 avec la diminution de la DGF..

**RÉPONSE DE LA PRESIDENTE DU CONSEIL REGIONAL
DE FRANCHE-COMTE**

Je fais observer que ce rapport, en sa rédaction provisoire, évoque, s'agissant des ressources des régions, le mouvement de baisse des dotations de l'État amorcé en 2014 et qui va s'accroître sur la période 2015-2017, sans toutefois mentionner la volatilité de la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), dont la sensibilité à la conjoncture économique est forte et l'évolution très contrastée selon les territoires.

Par ailleurs, il conviendrait de nuancer le fait que les régions pour lesquelles le poids relatif de la formation professionnelle-apprentissage est plus marqué, dont la Franche-Comté, supporteraient une contrainte financière moins forte. Le caractère dynamique des nouvelles ressources fiscales attribuées en substitution des dotations pour le financement de ce secteur à compter de 2014 reste à démontrer dans le temps.

Enfin, l'exercice des compétences non exclusives est ciblé avec des marges d'économies substantielles ; il est relevé que le rapport cite la région Franche-Comté en exemple pour une faible progression de ces dépenses et des réductions sectorielles, notamment au titre de l'aménagement du territoire.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL REGIONAL
DE LA GUADELOUPE**

Dans son introduction, le rapport rappelle le poids que représentent les impôts locaux des collectivités territoriales au sein des prélèvements obligatoires, soit 12,5 %.

La Cour rappelle les engagements pris par la France à l'égard de la Communauté européenne en vue d'un retour à l'équilibre de ses comptes publics et affirme que le secteur public local doit prendre sa part dans l'effort de réduction des déficits publics.

Or, elle constate que les dépenses des collectivités territoriales ont progressé de 3,4 %, alors que leurs recettes n'ont augmenté que de 1,1 %. Leur déficit a progressé de 3.7 Md€ en 2012 à 9,2 Md€ en 2013.

Il en est déduit que les collectivités territoriales n'ont pas apporté en 2013 la contribution attendue à la réduction des déficits. Au contraire, le déficit attendu de 0,15 % du PIB en 2013 a finalement représenté 0,4 %.

La Cour juge cette évolution très préoccupante en ce qu'elle entrave les efforts de maîtrise des dépenses accomplis par l'État.

Bien que la région Guadeloupe ne soit pas nommément citée dans ce constat, elle entend prendre toute sa part dans la réduction des déficits des comptes publics et à la lutte contre le chômage qui atteint des proportions alarmantes en Guadeloupe pour plus de 30 % des jeunes actifs.

Cependant, elle tient à souligner le fait que les budgets des régions d'Outre-mer présentent des caractéristiques qui leur sont propres, notamment au niveau de leurs recettes fiscales (Octroi de mer régional, Taxe sur les carburants ...) qui représentent près de 65 % des produits de fonctionnement, recettes particulièrement sensibles aux effets de la conjoncture. À cela s'est ajoutée la réforme de la fiscalité locale avec la suppression de la taxe professionnelle remplacée par diverses contributions dont la CVAE, qui sont aussi des recettes fortement influencées par la situation économique.

Il en est résulté depuis 2008 une baisse, puis une stagnation des recettes, renforcée par la diminution des dotations de l'État.

Un effet de ciseaux s'est produit avec les dépenses qui ont subies le plein effet des réformes qui ont étendu les compétences des régions, notamment dans le domaine de la formation professionnelle, des routes nationales, de l'entretien des lycées, des TOS, des personnels des DDE.

Malgré ces difficultés, la région Guadeloupe a pu poursuivre la mise en œuvre de ses politiques publiques à un niveau élevé, tout en veillant à ne pas alourdir son endettement, dont l'encours est resté stable au cours des quatre dernières années, avec une capacité de désendettement qui se situe à 3,3 années, soit à un niveau bien inférieur à la moyenne des régions.

Le rapport fait état de certaines observations concernant la région Guadeloupe :

1- (Encadré - « L'accroissement des dépenses de personnel ... ») :

La Cour fait observer que les dépenses de personnel ont été multipliées par 4,8 (passant de 0,62 Md€ en 2005 à 2,97 Md€ en 2012). La région tient à préciser que pour la Guadeloupe, cette augmentation n'a été multipliée que par 1,88 sur la même période, passant de 23,50 millions d'euros en 2005 à 44,09 millions d'euros en 2012.

C'est donc à juste titre que la Cour souligne que la région Guadeloupe a adopté une démarche prudente pour le transfert des personnels de la filière technique affectés aux nouvelles compétences, ce qui explique un pourcentage d'évolution moindre que dans les autres régions. Ce n'est qu'après la réalisation d'un audit par un cabinet de conseils qu'il a été pris la décision de recruter 43 personnels supplémentaires (soit 4 % des emplois) pour compléter l'effectif permettant de répondre aux besoins liés aux transferts de compétences.

2- (Observation dans le document) :

La Cour indique que la part relative des concours financiers de l'État aux régions était plus faible en Outre-mer (28,3 % en Guadeloupe) qu'en métropole. Elle en tire la conclusion que l'impact de la baisse de ces dotations est moins sensible en raison du dynamisme des ressources fiscales, et notamment de la CVAE. La région Guadeloupe ne partage pas cette analyse car le produit de la CVAE est fortement impacté par l'évolution défavorable de la conjoncture régionale.

3- (Observation dans le rapport - « Une gestion des ressources humaines perfectible ») :

Le taux d'augmentation des charges de personnel constaté entre 2007 et 2012, soit 72 %, s'explique essentiellement par les charges induites par les transferts des personnels techniques ouvriers et de service des lycées, ainsi que des agents de la DDE pour assurer pleinement les compétences transférées. À ceux-ci, il faut ajouter des agents recrutés dans le cadre de missions nouvelles exercées par la région hors champ des transferts de compétences telles : des habilitations législatives dans le domaine de l'environnement, la continuité territoriale (inter Iles et transatlantique), la dotation globale des crédits européens dans le cadre du PO 2007/2013.

Il faut également tenir compte du fait que, dans les régions d'Outre-mer, les rémunérations subissent l'impact de la majoration des traitements par une indemnité de « vie chère » de 40 %.

S'agissant du régime indemnitaire, son évolution sur la période 2007 à 2012 tient essentiellement à l'impact:

○ de l'alignement en faveur des personnels techniques des lycées à l'instar de ce qui s'est pratiqué dans beaucoup de collectivités territoriales de la métropole,

- de l'arrivée des personnels de la DDE,*
- des agents recrutés sur de nouvelles missions régionales, hors des compétences transférées,*
- des reclassements d'agents décidés par décrets,*
- de l'évolution des carrières des agents.*

La région Guadeloupe n'a en fait procédé à aucune revalorisation sectorielle ou généralisée des primes.

Elle établit l'augmentation moyenne des primes, par agent, sur la période 2007 à 2012 à 6,02 %, conformément au tableau ci-dessous. Soit une augmentation linéaire d'environ 1 % par an.

	2007		2012			Augmentation en %
	Effectifs	Primes	Effectifs	Primes	Augmentation	Entre 2007-2012
<i>Personnel régional</i>	586	2 614 795,83	610	3 334 646,08	719 850,25	27,53 %
<i>Personnel DDE</i>	0	0	14	70 079,2	70 079,2	
<i>Fonds européens (agents supplémentaires pour la dotation globale et Inter reg)</i>	0	0	13	65 693,49	65 693,49	
<i>Personnel TOS</i>	21	15 790,57	355	1 157 595	1 141 804,43	
TOTAL	607	2 630 586,4	992	4 628 013,77	1 997 427,37	75,93 %
<i>Montant moyen par agent</i>		4 333,75		4 665,33	331,58	7,65 %
Montant moyen par agent (hors les 69 971 € des astreintes)		4 333,75			4 594,80	6,02 %

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL REGIONAL DE GUYANE

Je vous informe que la Région Guyane n'a pas d'élément particulier à faire remonter.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL
D'ÎLE-EN-FRANCE**

S'agissant des points concernant particulièrement l'Île-de-France

La Cour observe que la progression des charges de personnel des régions est liée en partie aux transferts de personnel prévus par la loi d'août 2004 mais note que les régions ont également réalisé des recrutements hors transferts de compétences. Le chiffre de + 718 agents entre 2004 et 2012 pour la Région Île-de-France est cité. La Cour considère ainsi que « la gestion des ressources humaines est perfectible » dans les régions, relevant notamment un taux d'augmentation des charges de personnel de + 165 % en Île-de-France entre 2007 et 2011. Sur ce sujet, les observations de la Cour pourraient être relativisées et, en tout état de cause, explicitées.

En effet, l'évolution est d'autant plus sensible en Île-de-France que l'effectif régional était précédemment à un niveau très bas. La Région Île-de-France comptait 1 149 agents au 31 décembre 2003, avant le choc de la loi de décentralisation 2004 et le transfert progressif des personnels d'État, soit 0,10 agent pour 1 000 habitants, ce qui la situait au plus bas niveau des régions françaises.

L'Île-de-France comptait 471 lycées au moment de la décentralisation et ce sont 8 145 emplois budgétaires qui ont été transférés à la Région, qui n'a pu que prendre acte de l'exercice du droit d'option exercé par ces agents.

Cette évolution subie du fait de la loi a évidemment conduit la Région à renforcer ses structures support notamment en ressources humaines et dans le secteur des formations sanitaires et sociales puis, dans la durée, à ajuster le nombre des agents des lycées, en fonction des besoins identifiés dans les 471 établissements. Il convient d'observer, au demeurant, que le récent transfert de compétence en matière de maintenance informatique opéré par la loi de juillet 2013 exclut les transferts d'emplois correspondants et va induire potentiellement un nouveau besoin d'agents dans ces établissements -pour assurer la maintenance de près de 220 000 ordinateurs et périphériques.

Au final, avec un nombre d'agents de 10 420 au 31/12/2011 (et 10 515 au 31/12/2013), la Région Île-de-France compte 0,89 agent pour 1 000 habitants, pour une moyenne nationale de l'ordre de 1,20 agent pour 1 000 habitants.

Si effectivement l'évolution des charges de personnel a été importante en Île-de-France, comme le note la Cour, il conviendrait à tout le moins qu'elle soit expliquée et justifiée par les éléments précédents afin d'éviter une polémique qui serait parfaitement stérile avec les lecteurs du rapport.

Ainsi en 2013 pour une CVAE brute régionale de 1 363,3 M€ collectée en Île-de-France, le reversement au FNGIR s'élève à 674,8 M€ et la CVAE effectivement perçue par la Région Île-de-France à 688,5 M€, et ce avant Fonds de péréquation de la CVAE des régions, ce qui représente au final 16,8 % de la CVAE régionale totale. La Région Île-de-France est, au demeurant, la seule région à contribuer au FNGIR et non « la principale région à alimenter le Fonds » comme le mentionne le rapport.

Ainsi, on ne peut pas comparer, comme le fait le rapport, la part de la CVAE collectée en Île-de-France au montant perçu antérieurement par la Région au titre de la seule taxe professionnelle qui plus est. En effet d'une part la Région ne perçoit pas, loin s'en faut, l'intégralité de cette CVAE, d'autre part la nouvelle fiscalité directe attribuée aux régions est venue compenser non seulement la taxe professionnelle mais aussi la taxe foncière perçue antérieurement.

Au-delà, comme l'indique le rapport, la Région Île-de-France est la principale collectivité contributrice au Fonds de péréquation de la CVAE, pour 74,6 M€ en 2014. Ainsi en 2014, c'est un montant de 749,4 M€ prélevé sur les contribuables franciliens qui est reversé aux autres régions par l'intermédiaire du FNGIR et du Fonds de péréquation de la CVAE, ce qui représente plus de 59 % de la CVAE brute régionale 2014 (1 264,8 M€). L'affirmation de la Cour selon laquelle « la péréquation sur les produits de CVAE des régions reste à des niveaux très faibles au regard des sommes versées » m'apparaît donc devoir largement être nuancée.

S'agissant des finances régionales en général

Le rapport indique que l'effort demandé aux collectivités a été compensé en 2014 pour les départements et les régions « par l'octroi de financements complémentaires » qui ont réduit l'incitation à la recherche d'économies. Cette affirmation apparaît quelque peu inexacte pour ce qui concerne les régions. Les ressources fiscales accordées aux régions en 2014 n'ont eu pour objectif et pour effet que de compenser la suppression de certaines dotations et non de compenser la baisse de la DGF que les régions ont eu à supporter.

Ainsi pour ce qui concerne l'Île-de-France, les dotations baisseront d'environ 3 % en 2014 par rapport à 2013 à périmètre constant, après neutralisation du remplacement de la DGD Formation professionnelle et apprentissage par des ressources fiscales.

Pour ce qui concerne les conditions de l'équilibre structurel des régions, on ne peut qu'être d'accord avec le constat fait par le rapport selon lequel le mouvement de remplacement des ressources fiscales des régions par des dotations au début des années 2000 accentue maintenant la contrainte sur les régions avec le gel puis la diminution des concours financiers de l'État, ce qui entraîne une rigidification de leurs ressources.

Cette situation a été encore aggravée par la réforme fiscale de 2010 avec laquelle, comme le souligne le rapport, les régions ont pratiquement perdu tout pouvoir de modulation des taux d'imposition, ce qui obère leur équilibre financier. C'est cette situation qui a nécessité et justifie le remplacement de certaines dotations par de nouvelles ressources fiscales en 2014. À cet égard, il est surprenant que le rapport souligne « l'attribution peu justifiée de nouvelles ressources fiscales » aux régions. Cette affirmation mériterait d'être nuancée si elle signifie, en fait, que les ressources fiscales attribuées aux régions sont peu adaptées, constat qui m'apparaît être partagé par l'ensemble des régions.

À cet égard, le transfert aux régions d'une partie de la fiscalité des autres niveaux de collectivités et notamment d'une fraction de la CVAE ou des taxes foncières, comme le propose la Cour, est une proposition qui est soutenue par l'ensemble des régions.

S'agissant des indicateurs mis en place pour les mécanismes de péréquation, le rapport indique que, pour ce qui concerne les régions, l'indicateur des ressources fiscales des régions (IRFR) « ne reflète que les produits qu'elles perçoivent ». Il convient d'observer qu'il ne peut en être autrement étant donné, comme l'a souligné précédemment le rapport, que les régions n'ont quasiment plus de pouvoir de modulation de taux et donc quasiment plus de potentiel fiscal, qui était l'indicateur précédemment utilisé. Ce nouvel indicateur, qui reflète désormais les ressources dont dispose chaque région et non plus les ressources dont elle pourrait éventuellement disposer si elle fixait ses taux au niveau moyen, a donc effectivement modifié le classement des régions, comme le souligne la Cour.

Pour ce qui concerne la non prise en compte de certaines recettes spécifiques de l'Île-de-France, qui « ne va pas de soi », selon le rapport, elle se justifie par le fait que ces ressources (redevance pour création de bureaux, taxe sur les bureaux) sont destinées à compenser des charges spécifiques (transports) et ont du reste été modernisées pour permettre à la Région Île-de-France de financer le plan de mobilisation pour les transports, dont l'État a souligné la nécessité. Prendre en compte ces ressources pour évaluer la « richesse » de la Région, alors que les charges correspondantes ne le sont pas, aurait faussé l'appréciation. À cet égard, je partage la position de la Cour selon laquelle la péréquation devrait tenir compte des ressources et des charges.

Pour ce qui est de la non-prise en compte de la part non modulable de la TICPE dans l'indicateur IRFR, elle se justifie de la même façon : cette part compense des dépenses spécifiques. En outre, la situation est différente selon les régions : ainsi la Région Île-de-France perçoit une fraction de TICPE en compensation de sa participation au STIF, tandis que les dépenses en matière de transports des autres régions sont compensées par une fraction de DGF et de DGD. Prendre en compte la TICPE non modulable aurait ainsi, en outre, nécessité des retraitements.

Telles sont les remarques que je souhaitais formuler concernant ce document.

Il me semble donc, que tant s'agissant des emplois que la CVAE, dont 59 % est redistribué aux autres régions, le rapport devrait prendre en compte les spécificités de l'Île-de-France.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL
DU LIMOUSIN**

Je n'ai pas de remarque de fond à formuler si ce n'est de rappeler que les ratios par habitant sont à prendre avec précaution, les charges fixes d'une politique n'ayant pas le même impact sur une Région très peuplée que sur une Région peu peuplée et rurale comme le Limousin.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL REGIONAL DE LORRAINE

J'ai pris connaissance des extraits qui m'ont été adressés, et je tenais à vous informer que ceux-ci n'appellent pas d'observations particulières de ma part.

Les informations communiquées sont en effet trop parcellaires pour me permettre de vous fournir une réponse circonstanciée à des données essentiellement factuelles qui sont avérées.

L'Association des Régions de France (ARF), qui dispose du rapport complet, vous communiquera en conséquence une réponse rédigée en concertation avec les Régions.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL REGIONAL DE LA MARTINIQUE

Tout particulièrement, au sein du paragraphe 3 « des charges de gestion à mieux maîtriser », la Cour évoque « une gestion des ressources humaines perfectibles » et prend en exemple notamment la Région Martinique pour étayer son propos : « les charges de personnel ont connu un faux d'augmentation de 60 % en Martinique entre 2009 et 2012 ».

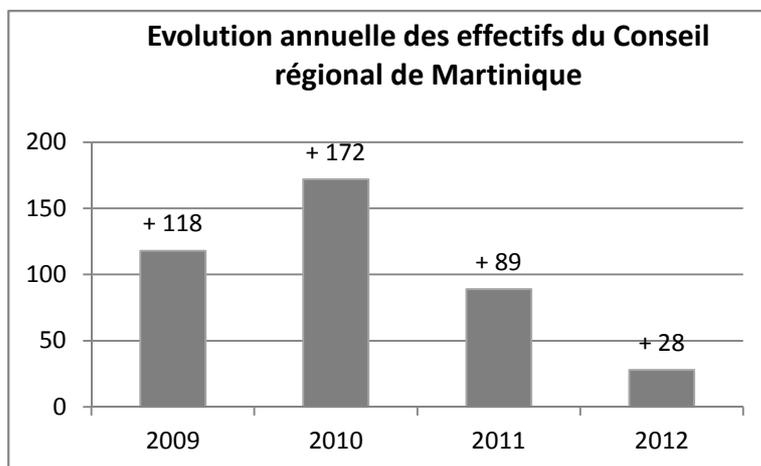
Le Conseil Régional de la Martinique souhaite la suppression de ce passage. En effet, cette affirmation lacunaire ne reflète en rien la réalité locale et s'avère non-pertinente et incomplète en ne distinguant pas deux périodes dans l'analyse menée :

- *La période 2009-2010 sous la présidence de M. Alfred MarieJeanne ;*
- *La période 2011-2012 sous la présidence de M. Serge Letchimy.*

En effet, cette évolution de la masse salariale se doit d'être appréciée à la lumière du contexte qu'a connu la Région Martinique et tout particulièrement les éléments suivants :

- *Une évolution subie de la masse salariale du fait des transferts de compétences imposés par l'État représentant 73 % de l'évolution de la masse salariale de 2009 à 2012, qui ont joué pleinement leur effet sous l'ère de l'exécutif actuel.*
- *Un rattrapage du passé pour d'une part faire progresser les agents et d'autre part faire face aux défis du territoire.*
- *Un poste dont l'évolution s'avère malgré tout maîtrisé par la majorité actuelle.*

Le tableau ci-dessous illustre bien ce constat d'une forte croissance du nombre d'agents ayant intégré la collectivité régionale sur la période 2009-2010, alors que la période 2011-2012 (et suivantes) est marquée par une maîtrise des effectifs :



1 - Une évolution subie de la masse salariale du fait des transferts de compétences imposés par l'État

Le Conseil Régional tient, tout d'abord, à rappeler que la hausse de la masse salariale tient aux transferts d'effectifs imposés par l'État à la collectivité territoriale de Martinique.

À titre d'illustration, l'article 82 de la loi du 13 août 2004 indique que « la Région assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les établissements dont elle a la charge ». Dans ce contexte, la loi prévoit le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS) des lycées aux régions. Il en est de même pour les agents des routes. Ainsi, les transferts ont concerné :

- Les agents des lycées de 2006 à 2010.
- Les agents des routes de 2008 à 2010.
- Les agents du Parc Routier Régional en 2011.

Le tableau ci-dessous montre la hausse des effectifs sur la période 2009-2012 :

	2009	2010	2011	2012	Écart
Effectifs au 31/12	691	863	952	980	289

Globalement, les transferts de compétence de l'État ont pesé pour plus de 13 millions d'euros dans la hausse de la masse salariale sur la période 2009-2012 (représentent 73 % de l'augmentation de la masse

salariale) : si les premiers impacts ont été identifiés sous l'ère de la précédente mandature, il convient de relever que l'exécutif actuel en a supporté pleinement les conséquences.

En effet, à partir de 2011, l'exécutif a dû absorber les transferts opérés précédemment ainsi que les nouveaux transferts et renforcer pour les routes et les lycées les équipes pour assurer les compétences transférées (évalués à plus de 3 millions d'euros en 2011 et 2012).

Le tableau ci-dessous synthétise les transferts progressifs des personnels TOS et du service des routes de l'ancienne DDE, ainsi que les renforts sur la période 2009-2012:

Année	Compétences	Effectifs transférés	Coût
2009	Routes et Lycées	135	5 214 394
2010	Routes et Lycées	143	5 605 600
Sous-total 2009-2010		278	10 819 994
2011	Routes et Lycées	14	548 800
2011	Agents du Parc Routier Régional	45	2 416 010
2012	Routes et Lycées	5	205 000
Sous-total 2011-2012		64	3 169 810
TOTAL 2009-2012		342	13 989 804

Ce constat avait d'ailleurs été mis en lumière par le Rapport définitif de la Chambre régionale des comptes de 2013, qui précisait que sur la hausse de 679 agents constatée entre 2006 et 2012, 535 agents, soit 79%, s'explique par le transfert de personnel de l'État.

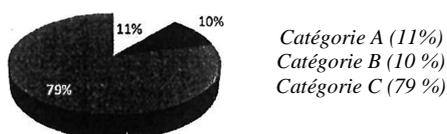
2 - Un rattrapage du passé pour faire progresser les agents et faire face aux défis du territoire

En sus des impacts liés aux transferts de compétences de l'État, le solde de l'augmentation de la masse salariale, soit 5 118 900 euros, correspond au rattrapage du passé se traduisant par :

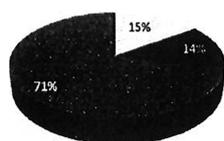
- *Une politique de recrutement de cadres et d'agents d'exécution pour pallier la sous-dotation en effectif de la Région Martinique avant l'arrivée du nouvel exécutif (pour rappel, le rapport de 2009 de l'Observatoire des finances locales, dans son Annexe 5 relative aux « Disparités des situations communales, départementales et régionales » soulignait la faible part des dépenses de personnel de la Région Martinique par rapport à la moyenne nationale et aux autres DOM : 10 % pour la Martinique, contre 20 % pour la Guyane et la Guadeloupe).*
- *La mise en œuvre d'une politique de justice sociale basée sur l'avancement massif d'échelons, de grades et de promotions internes.*
- *L'ouverture des services régionaux à l'apprentissage.*

Comme le souligne le rapport de la CRC précédemment cité, le taux d'agents de catégories A est passé de 11 % en 2009 à 15 % en 2012 et de 10 % en 2009 à 14 % en 2012 pour les agents de catégorie B :

Répartition du personnel du Conseil régional par catégorie au 31/12/2009



Répartition du personnel du Conseil Régional par catégorie au 31/12/2012



À cet égard, le Rapport de la Chambre Régionale des Comptes de 2013 souligne que « la Région a entrepris de renforcer ses effectifs sur l'encadrement. Elle a procédé au recrutement de 92 agents de catégorie A et B entre 2010 et 2012. Le recrutement des cadres de haut niveau s'est fait surtout par le biais du recours aux contrats ».

Par ailleurs, il convient de souligner que de nombreuses évolutions de carrières ont été gelées au cours de la précédente mandature. Une politique de rattrapage a donc dû être mise en place par le nouvel exécutif. L'évolution la plus significative concerne la période 2010-2012 (la CAP 2010 ayant été faite en 2011) puisque 59 % des titulaires, soit 498 agents, ont bénéficié d'avancement de grade ou de promotion interne.

Année	Agents promus				TITULAIRES	
	A	B	C	TOTAL	Nombre d'agents titulaires	% agents promus
2009	8	5	12	25	696	3,56 %
2010	11	29	218	258	821	31,4 %
2011	10	22	98	130	857	15,1 %
2012	12	12	86	110	849	12,9 %

Il est indispensable de souligner que de nombreux chantiers d'investissement ont dû être menés sous l'ère du nouvel exécutif, afin de pallier les manquements de la précédente majorité, au regard d'une politique de sous-équipement.

Ces politiques d'investissement liées à une démarche projet ont occasionné des recrutements nécessaires, notamment en termes de contractuels de catégorie A, afin d'encadrer et mener à bien les projets d'investissement.

De plus, le Conseil Régional tient à mettre en évidence l'impact qu'a pu avoir la perspective de la Collectivité Territoriale de Martinique (CTM) sur l'évolution des charges de personnel. En effet, afin de mener à bien ce projet, il a été nécessaire de restructurer les services de la Région et par conséquent de procéder, en 2011, au recrutement ciblé d'agents facilitateurs de projets ayant des capacités et une expérience dans la gestion de projets de telle envergure.

Au surplus, la progression des charges de personnel s'explique également par le recrutement d'apprentis à la région au sein des services techniques et administratifs.

En effet, en 2011, le Conseil Régional a pour la première fois ouvert ses services, à l'accueil de jeunes apprentis de 16 à 25 ans. Cette volonté répond en partie, à l'accroissement des difficultés économiques et sociales du territoire (taux de chômage de 62 % des jeunes notamment), et à l'objectif de permettre aux aînés/experts de transférer leurs savoir-faire, leurs valeurs aux plus jeunes concourant ainsi à la formation des jeunes martiniquais, par le biais de l'apprentissage. Le tableau ci-dessous présente l'évolution des effectifs sur la période 2009-2013 :

<i>Année</i>	<i>Effectif apprentis</i>	<i>Budget</i>
<i>2009</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>2010</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>2011</i>	<i>52</i>	<i>100 000</i>
<i>2012</i>	<i>62</i>	<i>455 003</i>
<i>2013</i>	<i>71</i>	<i>689 135</i>
<i>TOTAL</i>	<i>185</i>	<i>1 244 138</i>

3 - Un poste dont l'évolution est maîtrisée par la majorité actuelle

Après avoir dû gérer l'héritage du passé, le Conseil régional tient à souligner que la politique générale de recrutement est nettement maîtrisée puisque le solde des « entrées/sorties » chute à partir de 2012, pour atteindre un solde négatif de - 1,73 % en 2013.

La pratique du « 1 départ = 1 recrutement » n'est pas appliquée. L'année 2013 témoigne du fait que la Collectivité Régionale maîtrise ainsi ses effectifs ; d'autant que ce solde négatif devrait se poursuivre puisque dans moins de 10 ans près de 23 % de la population active de la Collectivité régionale partira à la retraite, et 46 % dans moins de 15 ans comme présenté dans le tableau ci-dessous qui synthétise les perspectives des départs à la retraite au Conseil Régional :

<i>Tranche d'âge cumulée</i>	<i>Pourcentage cumulé 2013</i>	<i>Pourcentage cumulé 2012</i>	<i>Date de départ prévisible</i>
<i>16-45</i>	<i>31 %</i>	<i>44 %</i>	<i>Plus de 20 ans</i>
<i>46-65</i>	<i>69 %</i>	<i>61 %</i>	<i>Moins de 20 ans</i>
<i>51-65</i>	<i>46 %</i>	<i>39 %</i>	<i>Moins de 15 ans</i>
<i>56-65</i>	<i>23 %</i>	<i>19 %</i>	<i>Moins de 10 ans</i>
<i>61-65</i>	<i>6 %</i>	<i>5 %</i>	<i>Moins de 4 ans</i>

La pyramide des âges présentée et la stratégie de recrutement de cadres de haut niveau par le biais de recours ou contrat attestent de la prudence mise en œuvre par le Conseil régional dans sa gestion de la masse salariale et en lui permettant ainsi de garder des marges de manœuvre sur sa section de fonctionnement.

D'ailleurs, la Direction des Ressources Humaines s'est progressivement dotée, depuis 2011, d'outils de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), afin de mettre en place une approche :

- Par métier.*
- Par objectif.*

Il convient de souligner que, le rapport de la CRC précédemment évoqué indique que les fonctions d'audit interne, d'assurance qualité et d'amélioration des processus sont en cours de renforcement.

En conclusion, la Cour se méprend donc en évoquant une gestion « perfectible » et des charges à « mieux maîtriser ».

Au contraire, malgré l'héritage de la précédente mandature, le nouvel exécutif a parfaitement su piloter l'évolution de sa masse salariale puisqu'en neutralisant ne serait-ce qu'une partie des items précités, il en ressortirait une évolution annuelle comprise entre 1 % et 2 % des dépenses de personnel.

Le tableau ci-dessous illustre ce constat en retraçant l'impact des facteurs suivants :

- les transferts des agents de l'État.*
- La politique d'apprentissage et recettes associées.*

- *Le renforcement de l'encadrement.*

Le montant de la masse salariale s'élèverait à 33 M€ en 2012, soit une hausse de 5 % par rapport à 2009 et une progression annuelle moyenne de 1,7 %. Autrement dit, une évolution globalement équivalente à celle du GVT (glissement vieillesse technicité).

	2009	2012	Var 2009/2012
Chapitre 12 (en euros)	31 793 337	33 394 495	5 %

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE MIDI-PYRÉNÉES

Au préalable, je souhaite souligner l'importance que revêt la publication d'un rapport spécifique de la Cour des comptes dédié aux finances locales, dès lors que leur poids relatif dans la dépense publique atteint 21 % et que certains critères financiers inscrits dans les traités européens de discipline budgétaire, intègrent les comptes des administrations publiques locales.

De la même façon que les collectivités locales avaient participé, dans les années 2000, à la réduction des déficits publics en vue de la mise en place de la monnaie unique européenne, elles sont à nouveau sollicitées pour contribuer au nécessaire redressement des comptes publics.

Concernant l'endettement de la sphère publique locale, le rapport rappelle, à juste titre, qu'il représente une part relative de seulement 9,5 % dans l'encours de dette publique total. Ce constat est associé au respect d'un principe important : l'emprunt doit être affecté, de manière exclusive, au financement des dépenses d'investissement, à la différence de l'État et des organismes de Sécurité Sociale.

Néanmoins, les comptes 2013 ont fait apparaître une progression des dépenses supérieure à celle des recettes qui a débouché sur un creusement du déficit, ou plus exactement un besoin résiduel de financement. Les collectivités locales n'ont donc pas participé, comme cela avait été anticipé dans le programme de stabilité 2013-2017, à la réduction des déficits publics.

A ce stade, il paraît nécessaire de rappeler qu'une part non négligeable de la hausse des dépenses locales résulte de décisions arbitraires de l'État, telles que la hausse de cotisations, la gestion sans concertation des évolutions salariales, le transfert de compétences nouvelles sans aucune compensation financière, à titre d'exemple, la maintenance informatique dans les lycées.

C'est dans ce contexte et à la demande du Président de la République, que j'ai élaboré, avec Monsieur Alain LAMBERT, un rapport, rendu public en avril dernier, comprenant des propositions visant à rétablir la confiance entre l'État et les collectivités locales afin d'aboutir à une gouvernance financière partagée fondée sur des objectifs communs.

Pour ce qui est des finances régionales, leurs ressources se caractérisent par la part prépondérante des dotations d'État et des ressources fiscales dépourvues de tout pouvoir de taux. Compte tenu de la hausse incompressible des dépenses à caractère obligatoire, c'est l'équilibre financier structurel qui se fragilise de manière inquiétante. La réforme fiscale intervenue en 2010, le gel puis la baisse des dotations d'État et enfin

le déficit de compensation des compétences transférées sont à l'origine de cette situation. Sur ce dernier point, il est utile de rappeler que des recettes fiscales rigides et des dotations gelées voire déclinantes sont affectées à la couverture de dépenses dynamiques telles que les services régionaux de voyageurs et l'enseignement.

À titre d'exemple, en matière de transport ferroviaire, les recettes issues de la billetterie ne représentent que 30 % des dépenses. Une augmentation annuelle de 10 % des tarifs serait donc nécessaire pour financer la hausse de 3 % exigée chaque année par la SNCF.

Pour préserver sa situation financière, la Région Midi-Pyrénées, comme l'indique très justement votre rapport, assure une maîtrise responsable de ses dépenses par le biais notamment d'une baisse des dépenses non exclusives.

Concernant la partie relative à la hausse attendue des dépenses d'investissement en matière ferroviaire, je vous confirme que la Région Midi-Pyrénées, par délibération du 12 décembre 2013, a procédé à une commande de 10 rames Régio 2N pour un montant de 101 872 099 € dont la livraison interviendra entre novembre 2016 et mai 2017. Cette commande vient compléter l'acquisition antérieure de rames Régiolis.

Ces investissements correspondent au renouvellement de matériels vétustes, propriété de la SNCF, et à la forte croissance du nombre de voyageurs.

Les autres points abordés dans le cadre de cet extrait ne suscitent aucun autre commentaire de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL REGIONAL
DU NORD-PAS-DE-CALAIS**

La lecture de ce document appelle deux remarques de ma part.

Tout d'abord, si le volume par habitant des subventions et participations versées par la Région Nord-Pas-de-Calais est effectivement supérieur à la moyenne des autres régions, je tiens à préciser que les décisions d'attribution ont toujours été motivées par l'intérêt régional et qu'elles s'inscrivent dans des orientations emblématiques du projet politique porté par la majorité issue des urnes en 2010 (lutte contre le cancer, accès du plus grand nombre aux sports et à la culture,...).

De même, je trouve la présentation de la stratégie budgétaire et financière de la collectivité est réductrice voire caricaturale, puisque résumée au maintien des dépenses de fonctionnement à un niveau constant et au non désengagement de certaines activités d'initiative.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le rappeler aux magistrats de la Chambre régionale des comptes Picardie-Nord-Pas-de-Calais lors d'un récent contrôle de gestion, la stratégie budgétaire et financière mise en œuvre par l'Exécutif régional est guidée par deux objectifs :

- une épargne nette supérieure à 200 M€, afin de préserver la capacité d'autofinancement de la collectivité, alors que l'emprunt n'est qu'une ressource complémentaire venant couvrir en moyenne un tiers de l'effort d'investissement ;*
- une capacité dynamique de désendettement inférieure à 10 ans.*

Dans les faits, l'équilibre est constamment recherché entre, d'un côté, le maintien du plus haut niveau d'intervention dans un contexte de crise économique et sociale, venant exacerber les inégalités auxquelles est confronté historiquement le territoire régional, de l'autre, la soutenabilité des finances de la collectivité, alors que les contraintes sont de plus en plus fortes sur les ressources, suite à la suppression de la taxe professionnelle et à la perte de rendement des impôts de flux (cartes grises, taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises).

Pour cela, la Région Nord-Pas-de-Calais s'est efforcée à :

- redimensionner son effort d'investissement depuis deux ans (540,5 M€ en 2012 ; 515,5 M€ en 2013) après le « pic » atteint fin 2011 à 613,2 M€, pour tendre progressivement vers le niveau structurellement soutenable évalué à 500 M€ ;*
- limiter l'ouverture d'autorisation d'engagement pluriannuel (AEP) et d'autorisations de programme (AP), alors que les ratios de*

couverture s'établissent respectivement à 0,6 et 4,5 ans en fonctionnement et en investissement ;

- maîtriser davantage les dépenses de fonctionnement, celles-ci ayant augmenté de + 2,6 % en 2013 (hors frais financiers) contre + 2,9 % en 2012 ;

- baisser, pour la première fois cette année, les inscriptions de crédits de paiement de fonctionnement, de l'ordre de 2 %, en vertu d'une règle de stricte corrélation entre l'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement.

- enfin réduire pour la troisième année consécutive le besoin de financement de la collectivité : 230 M€ en 2011 (- 20,7 %), 182,2 M€ en 2012 (- 20,8 %) et 165,4 M€ en 2013 (- 9,2 %).

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL REGIONAL
DE BASSE-NORMANDIE**

Parallèlement, vous avez également adressé à l'Association des Régions de France l'ensemble du rapport, permettant aux régions via l'association de vous répondre de façon plus globale.

Néanmoins, sur les extraits d'une quinzaine de pages du rapport transmis, je tenais à vous faire part de ma remarque suivante :

Il est indiqué dans le chapitre IV Les conditions de l'équilibre structurel des régions, en I-B-2 a) la part variable des dotations dans le financement des régions, que la part des dotations en métropole est assez variable d'une région à l'autre. Elle représenterait, selon les indications de la Cour, 41,5 % des recettes totales en Basse-Normandie. Ce chiffre nous paraît inexact.

En réalité, selon nos calculs, ce rapport serait plutôt de 46 %. Le montant des ressources totales de la Région s'élève bien à 614 M€ comme rappelé dans l'annexe 9 du rapport complet, mais le montant des dotations toutes sections confondues en 2013 n'est pas de 250 M€, mais 282 M€, soit un ratio de 46,05 %, qui situe la Région Basse-Normandie au-dessus de la moyenne de France métropolitaine.

Il me semble important que cette correction soit apportée à votre rapport. Mes services se tiennent à votre disposition pour vous apporter tous les éléments complémentaires que vous jugeriez nécessaires.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL REGIONAL
DE HAUTE-NORMANDIE**

Les dispositions de l'article L.143-9 du Code des juridictions financières réservent aux destinataires du rapport un droit de réponse personnelle.

Le caractère parcellaire des extraits transmis du rapport permet difficilement de vous apporter, en l'état, une réponse circonstanciée sur les problématiques générales abordées par le rapport.

En revanche, il me paraît utile d'apporter ci-dessous un commentaire à l'extrait du rapport où la Région Haute-Normandie est citée, sur la question de la formation professionnelle et d'apprentissage (« Un périmètre variable d'intervention en matière de formation et d'apprentissage »).

La Cour indique dans son rapport que pour la Région Haute-Normandie, « le montant des interventions régionales a diminué de 7,7 % entre 2008 et 2012, soit 14 M€ ».

Si les dépenses de la Région sont effectivement passées de 184 à 170 M€ sur la période, son ratio de dépenses est donc passé de 99 € par habitant en 2008 à 92 € en 2012 et non à 69 € comme l'indique la Cour.

Malgré cette baisse dont les explications sont indiquées par la Cour dans son rapport, ce taux, en comparaison de la moyenne des régions évaluée à 66 € par la Cour, montre bien l'effort soutenu et continu de la Région Haute-Normandie en matière de formation.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL REGIONAL
DES PAYS DE LA LOIRE**

Ces extraits ne permettent pas une appréciation pleine et entière de l'analyse de la Cour, mais elles appellent néanmoins un certain nombre d'observations.

Concernant les recettes, vous évoquez en premier lieu la place variable que prend la Dotation générale de fonctionnement (DGF) dans les ressources des Régions, avec pour conséquence un effet différencié de la baisse des dotations engagée par le Gouvernement. À cet égard les Pays de la Loire se situent dans la moyenne des Régions.

Ce constat pourrait appeler deux remarques complémentaires.

*D'une part, il me paraît nécessaire de souligner **la place trop importante que tiennent les dotations et quasi-dotations dans les ressources régionales depuis la réforme fiscale de 2010 et la suppression de la taxe professionnelle.** Il en résulte une atonie structurelle du panier de ressources dévolu à l'échelon régional. Les Régions ne disposent plus, aujourd'hui, de recettes dynamiques et adaptées à l'exercice de leurs compétences. Leur capacité d'ajustement ne porte désormais que sur 9 % des recettes de fonctionnement, et, si l'on agrège les dotations aux recettes de fiscalité indirecte (dont l'assiette est fortement impactée par la crise), ce sont près de 70 % de leurs recettes qui sont tendanciellement en baisse. Et les évolutions particulièrement irrégulières de CVAE depuis sa création ne permettent toujours pas de constater un lien quelconque entre l'évolution de cette recette et l'évolution de la valeur ajoutée créée sur le territoire régional. Cette situation n'est pas soutenable, comme l'a reconnu le Président de la République, que ce soit au regard de l'autonomie financière des collectivités des collectivités, ou plus pragmatiquement étant donné le rôle moteur des Régions dans l'investissement public. C'est pourquoi les Régions ne cessent de réclamer une nécessaire refiscalisation, une meilleure répartition de la ressource fiscale entre collectivités, et une fiscalité cohérente avec leurs compétences.*

*D'autre part, les observations de la Cour sur le poids des dotations engagent à sortir du modèle strictement proportionnel de baisse entre niveaux de collectivités, à défaut de quoi elles renforceront la faiblesse structurelle des ressources régionales, héritée de la réforme fiscale de 2010. En sens, une véritable réflexion doit être menée sur l'effort attendu des échelons communaux et intercommunaux. Par ailleurs, et **c'est une proposition que j'ai pu faire au Gouvernement, il conviendrait également de moduler les baisses de dotations entre Régions au regard de la pression démographique.** Depuis 2010, le gel et la réduction des dotations s'appliquent aux Régions sans tenir compte des évolutions de population. Or, sur cette même période et à titre d'exemple, la population Ligérienne a*

augmenté quasiment deux fois plus vite qu'au niveau national. Cette tendance devrait d'ailleurs se poursuivre jusqu'en 2040 selon le scénario central de l'INSEE (+ 0,7 % en Pays de la Loire contre 0,4 % en France). **Les Pays de la Loire accueilleront notamment 100 000 jeunes supplémentaires à cet horizon, le quart de la progression nationale.** C'est pour cela que notre Région n'aura pas d'autre choix que de construire de nouveaux lycées, et d'en assurer le fonctionnement. C'est pour cela que le principe **d'une modulation de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) au regard des évolutions démographiques doit pouvoir être introduit pour les Régions.** Il est d'autant plus simple à concevoir qu'il existe déjà pour le calcul de la dotation forfaitaire de fonctionnement des communes.

La Cour considère par ailleurs que « le risque de déséquilibre financier » généré par des recettes « moins modulables et moins dynamiques » doit trouver une réponse dans l'ajustement de la dépense publique. La Cour appelle notamment à la maîtrise des dépenses « qui passe non seulement pas un recentrage de leurs compétences sur leurs champs d'intervention prioritaires, mais aussi par la mobilisation de nouveaux leviers d'économies », et à la réduction des « dépenses non exclusives », qui inclut notamment la promotion du « développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la Région et l'aménagement de son territoire », la Région des Pays de la Loire étant mentionnée comme une des Régions où ces dépenses ont le plus augmenté.

Cette analyse tend à faire des dépenses non exclusives -y compris le développement économique- des dépenses non prioritaires pouvant être ajustée à la baisse. Je ne partage pas cette lecture et m'interroge sur le fait qu'en période de crise économique il puisse être proposé de faire de l'engagement régional en matière de développement économique une variable d'ajustement de la dépense publique. D'autant qu'après un examen de deux ans sur la gestion des Pays de la Loire de 2007 à 2013, la Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a elle salué « le volontarisme de la Région dans ce domaine et sa réactivité pour faire face à la crise depuis 2009, [qui] se sont traduits par des innovations et un renforcement du soutien aux entreprises » et le fait que « la Région des Pays de la Loire [ait] augmenté ses dépenses d'action économique dans une proportion beaucoup plus importante que la moyenne des régions entre 2004 et 2011 : + 10,9 % en moyenne annuelle contre 1,3 % pour l'ensemble des régions. Dans ses conclusions, la Chambre appelait d'ailleurs l'État à renforcer le rôle de coordination de la Région en matière de développement économique.

Au-delà de cette divergence de fond, la nécessité d'efforts de gestion et d'une maîtrise des dépenses est entièrement partagée par notre Région. À cet égard, je rappelle que la Chambre régionale des comptes a pu

constater pour notre collectivité régionale une « progression maîtrisée de ses dépenses » et que depuis 2010 ce sont en effet plus de 43 M€ de revisites de politiques publiques et d'économies qui ont été réalisées pour tenir cet objectif.

Enfin, vous soulignez une « hausse attendue des dépenses d'investissement en matière ferroviaire », en mentionnant l'achat de Regiolis et Regio2N par les Régions. À cet égard, je me permets de rappeler les observations que j'ai pu faire en réponse au rapport provisoire.

En matière ferroviaire, il me paraît important de préciser que depuis la décentralisation de 2002, les Régions ont financé l'acquisition de plus de 1 800 trains pour près de 9 milliards d'euros, augmentant ainsi l'offre de 25 % et la fréquentation des trains régionaux de plus de 55 %. Pour autant, les Régions, qui ont financé les rames n'étaient, jusqu'à l'adoption récente de la loi sur la réforme ferroviaire, pas propriétaire des trains.

C'est la raison pour laquelle, sept Régions, et le STIF, ont pris dès la fin de l'année 2013 l'initiative de créer une association d'études sur le matériel roulant, officiellement installée le 29 avril 2014.

Par cette initiative, les Régions souhaitent, en toute indépendance, être des autorités organisatrices de transports de plein exercice, et assumer leurs responsabilités de commanditaires tout au long de la phase d'acquisition et de construction des trains. À cet égard, une étude va être lancée dans les jours à venir, pour analyser le fonctionnement actuel du système d'acquisition de trains en France, comparer avec les autres modèles étrangers en Europe, et proposer un panorama de scénarii possibles pour rénover le processus de commande du matériel roulant. Elle devra permettre d'identifier des économies d'échelle, à la fois sur le prix d'achat mais aussi sur l'ingénierie des commandes aujourd'hui réalisée par la SNCF et, éventuellement, sur les modalités de maintenance du matériel.

Par ailleurs, il me paraît important de rappeler que **cet investissement massif en faveur du service public ferroviaire ne pourra perdurer qu'à la condition que les ressources régionales évoluent, pour retrouver à la fois du dynamisme et de la cohérence avec les compétences exercées.** En l'état actuel, si les Régions ne retrouvent pas les « ressources propres et dynamiques » sur lesquelles s'est engagé le Président de la République, ni la collectivité régionale, ni aucun autre acteur, ne sera en mesure de soutenir aussi massivement l'investissement ferroviaire, et plus généralement l'investissement public.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL REGIONAL DE PICARDIE

Je vous informe que je n'ai aucune observation à formuler en réponse à ce rapport.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR**

Le poids des dépenses ne représente plus que 12% du total de celles-ci au sein des administrations publiques locales, quand bien même elles exercent des compétences fondamentales et lourdes qui ont été progressivement étendues.

Les transferts de compétences opérés depuis 2004 ont ainsi fortement modifié le niveau et la structure des dépenses régionales dans un contexte de resserrement des ressources. Comme vous l'indiquez, la réforme de la taxe professionnelle de 2010 a changé la structure des recettes des régions et diminué leur autonomie fiscale. J'ajoute que cette évolution avait déjà été consommée par la perte des leviers fiscaux que représentaient les taxes foncières et d'habitation. Je partage donc votre analyse quant à la vulnérabilité des régions du fait de leur dépendance aux dotations de l'État. Il me paraît donc indispensable, dans un contexte de réforme territoriale, que soit ouvert le chantier du financement des régions, afin de leur donner les moyens nécessaires pour accueillir les nouvelles compétences, pour accompagner les politiques nationales et pour maintenir une capacité d'intervention publique auprès des territoires.

Cette refonte du financement des régions devra bien entendu s'inscrire dans une logique de solidarité à l'échelle nationale, qui prendra en compte les situations réelles en matière de besoins sociaux et de ressources. Les mécanismes de péréquation actuels, basés sur des moyennes, prennent notamment très peu en considération les inégalités sociales au sein des territoires, pourtant structurantes dans le dimensionnement de l'action publique. Par ailleurs, les systèmes de compensation des transferts de compétences de l'État n'ont pas tenu compte du retard accumulé et des écarts de niveau de services entre régions.

Plus spécifiquement, la gestion de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est évoquée dans ce document à trois reprises.

En premier lieu, dans le paragraphe évoquant la rigidification des ressources régionales, vous citez le taux de cheval fiscal de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules de Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ce niveau élevé de taxation doit être mis en corrélation avec trois facteurs.

Le premier est historique. Ainsi qu'en témoigne le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur sur la gestion de 1996 à 2001, le tarif par CV s'établit à 28,2 € et se situe « dans le haut de la fourchette nationale de 19,8 à 29,7 € par CV, sur l'ensemble de la période sous revue ». Le produit de cette taxe assurait déjà à cette époque près du quart des

recettes fiscales de la collectivité, dans un contexte où la pression fiscale était, par ailleurs, inférieure de 4 points au ratio moyen en France métropolitaine.

Le deuxième facteur est lié au degré d'autonomie fiscale. Le rapport précité fait dès cette période le constat d'une dégradation de ce dernier : il passe de 66,4 % en 1996 à 36,1% en 2001, hors dégrèvements et exonérations. Cette situation doit être rapportée aux décisions nationales en 1999 et 2000 de suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, de la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation, ainsi qu'à celle de la part régionale de la taxe d'habitation. La poursuite au fil du temps de cette tendance avec la perte de la taxe sur le foncier et la suppression de la taxe professionnelle, ajoutée à des compensations insuffisantes des compétences nouvelles transférées, n'a fait que contribuer à l'aggravation de ce phénomène, la fiscalité directe ne permettant plus de moduler une fiscalité indirecte réduite dans son périmètre également. À cet égard, la Direction générale des collectivités territoriales indique que les régions du Nord-Pas-de-Calais et de Provence-Alpes-Côte d'Azur sont les plus grandes perdantes de la réforme de la taxe professionnelle : en 2009, elles étaient destinataires chacune de plus de 9 % du produit de cette taxe, tandis qu'elles ne perçoivent plus en 2012 que respectivement 5 % et 6,4 % des impôts économiques.

Le troisième paramètre participe du choix de la collectivité de limiter le recours à l'endettement et donc le report sur les générations futures du coût des investissements de la période actuelle, pour lesquels Provence-Alpes-Côte d'Azur, permettant ainsi de soutenir la croissance et l'emploi, se situe au quatrième rang régional en 2010 (rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes sur la gestion à compter de 2003).

En deuxième lieu, dans la partie relative à la croissance continue des dépenses, vous mentionnez que la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a triplé ses effectifs avec le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de services dans les lycées. À cet égard, je me permets également d'attirer votre attention sur le poids des références historiques sur la base desquelles s'est effectué le transfert. L'annexe à l'avis présenté au Sénat en première lecture par le rapporteur de la commission des Affaires culturelles, sur la loi du 13 août 2004, relative aux libertés et aux responsabilités locales, fait état d'un tableau présentant la répartition en 2002/2003 et l'évolution 1993/2003 des TOS. Ce dernier permet de constater que le taux d'encadrement (TOS pour 1000 élèves) présente des disparités importantes en fonction des académies. De ce point de vue, sur les 26 académies de la France métropolitaine, l'académie de Nice présente le taux le plus faible (15,6 %) et celle de Marseille se situe au 22^{ème} rang dans l'ordre de décroissance de ce taux (17,3 %). La région a donc dû opérer un rattrapage

de ce déficit qui, conjugué aux ouvertures de lycées nouveaux, justifie la croissance des effectifs et des dépenses sans compensation financière.

En troisième lieu, dans le paragraphe relatif à l'évolution prévisible de certaines charges en matière ferroviaire, vous mentionnez la double acquisition de rames Transport express régional (TER), Regiolis et Regio 2N, par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ces deux types de matériel correspondent à des besoins différents, notamment en termes de capacité. Les commandes de la région répondent aux besoins résultant soit de l'ouverture de lignes nouvelles, soit d'améliorations des infrastructures existantes permettant d'en augmenter le trafic. Elles sont donc le corollaire de travaux engagés pour répondre à l'augmentation du trafic régional des voyageurs (+ 120% de 1997 à 2012), à une époque où rien ne permettait de présager d'une réduction des recettes fiscales et d'un gel, puis d'une diminution, des dotations de l'État.

Il est clair qu'il s'agit d'investissements lourds pour lesquels la structure du budget actuel des régions apparaît de moins en moins adaptée. À cet égard, l'institution par la loi portant réforme ferroviaire du 4 août dernier d'un versement transport constitue certes un premier pas, témoignant de la prise de conscience du problème. Il s'avère néanmoins fragile sur le plan juridique, insuffisant en termes de volume de ressources et relativement inéquitable compte tenu du périmètre retenu pour son assise.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL REGIONAL
DE LA REUNION**

Ce document appelle de ma part les observations suivantes :

1) - la plus grande partie des dotations versées en 2013 par l'État à la Région Réunion, soit 180,1 M€, est constituée de compensations liées à des transferts de compétences intervenus depuis 1982 (dotation générale de décentralisation (DGD), dotation de décentralisation pour la formation professionnelle et dotation régionale pour l'équipement scolaire).

La dotation globale de fonctionnement elle-même, d'un montant de 21,3 M€ en 2013, a été, pour l'essentiel, composée en 2004 à partir de compensations versées en contrepartie d'exonérations fiscales décidées par le Gouvernement (part salariale de la taxe professionnelle, part régionale de la taxe d'habitation, droit de mutation régional).

Le législateur, qui avait le choix entre une compensation à partir d'un abandon par l'État de recettes fiscales ou le versement de dotations aux Collectivités locales à partir du budget de l'État, a opté pour cette dernière afin d'exercer cette fonction régaliennne primordiale qu'est la péréquation des ressources, choix dont la Région Réunion a pu bénéficier.

Il n'en demeure pas moins que le transfert de charges ayant été opéré, charges qui avec le temps et l'évolution des besoins n'ont cessé d'augmenter, l'effort net à supporter par la collectivité pour les transferts de compétences intervenus n'a cessé d'augmenter.

2) - Région d'outre-mer, en retard de développement, la Région Réunion est engagée dans un important programme d'investissement qui, pour la plus grande partie, fait l'objet d'une contractualisation avec l'État (Protocole de Matignon signé en octobre 2010) et avec l'Europe (à travers les programmes opérationnels 2007-2013 et PO 2014-2020).

Pour le financement de ce programme d'investissement, évalué en € courant à 3,6 Mds€ sur la période 2014-2020 (dont 1,6 Mds€ pour la seule construction de la Nouvelle Route Littorale), au-delà des subventions attendues de l'État et de l'Europe ainsi que de l'épargne dégagée en fonctionnement, la Région envisage de faire un appel conséquent à l'emprunt, sa seule marge de manœuvre actuellement disponible.

À cette fin, le budget de la Région s'inscrit dans une trajectoire d'équilibre budgétaire à l'horizon 2021, trajectoire actualisée périodiquement quant aux hypothèses d'évolution. Cette trajectoire permet d'offrir une lisibilité quant à la faisabilité budgétaire de ce programme d'investissement.

Dans cette analyse prospective, les dotations de l'État représentent bien évidemment une ressource importante. L'absence de lisibilité actuelle

quant au retour à l'équilibre des comptes de l'État, et donc l'incertitude persistante quant à l'évolution des dotations versées par l'État, pèse lourdement sur la fiabilité de nos hypothèses d'évolution dans un contexte de mobilisation totale de nos marges de manœuvre.

À titre d'illustration et en l'état actuel des dernières informations obtenues quant aux contributions demandées par l'État à la Région Réunion pour rétablir ses comptes, la part forfaitaire de la DGF qui était de 21,3 M€ en 2013 disparaîtrait totalement en 2017.

3) - Des marges d'économies possibles sur les « dépenses non exclusives » des budgets locaux sont évoquées dans le rapport avec le tourisme cité comme exemple.

Pour le budget de la collectivité régionale, l'essentiel des marges d'économies existe au niveau des dépenses non obligatoires que constituent les subventions.

La loi du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, a :

- d'une part fait des régions le chef de file pour le développement économique, les aides aux entreprises, les transports, la biodiversité, la transition énergétique et l'agenda 21,

- d'autre part prévu les conditions dans lesquelles l'État confie la gestion de tout ou partie des fonds européens soit en sa qualité de gestion des fonds européens soit par délégation de gestion pour la période 2014-2020 , le Conseil Régional ayant accepté d'exercer cette nouvelle compétence le 22 avril dernier.

Si les dépenses obligatoires concernent pour l'essentiel des compétences transférées et des dépenses de personnel, les subventions versées sont aujourd'hui les seuls leviers possibles pour soutenir le développement économique, dont le tourisme à La Réunion constitue un volet important.

Les subventions versées par la Région constituent par ailleurs souvent la seule contrepartie nationale disponible pour mobiliser les fonds européens et notamment le FEDER.

La faiblesse du secteur privé à La Réunion accentue le poids des budgets publics et en particulier celui de la Région dans l'économie locale et donc le rôle moteur de la dépense publique dans l'économie et l'emploi local.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL REGIONAL
DE RHÔNE-ALPES**

*Je vous informe que ce rapport, que vous envisagez de publier
prochainement, n'appelle pas de remarque de ma part.*

RÉPONSE DE LA PRESIDENTE DU CONSEIL GENERAL DU RHÔNE

Après un examen attentif, j'ai l'honneur de vous informer que ce document n'appelle aucune observation complémentaire de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL
DU TERRITOIRE DE BELFORT**

Je souhaite, en premier lieu, saluer le travail de la Cour des Comptes et des Chambres régionales des comptes qui contribue au débat démocratique et participe pleinement à la transparence de la vie publique locale.

Je ne peux, en second lieu, que souscrire aux extraits du Chapitre V relatif au développement de la péréquation financière dont j'ai reçu communication. À ce titre, je milite depuis de nombreux mois, en lien avec l'Assemblée des Départements de France (ADF), pour parvenir à un système de péréquation plus lisible et efficace.

Les travaux que j'ai pu conduire dans le cadre de l'ADF, avec mes collègues Présidents de Conseil général, confirment en effet que les différents mécanismes de péréquation mis en œuvre dans le temps, et qu'ils soient horizontaux ou verticaux, conduisent trop souvent à produire des effets qui, lorsqu'ils ne sont pas contradictoires, se neutralisent.

La réforme de la taxe professionnelle et ses conséquences sur le potentiel fiscal, ont de surcroît conduit au bouleversement dans la hiérarchie de richesse des Départements que la Cour relève et qui a pénalisé illégitimement le Territoire de Belfort. Il est donc essentiel, à mon sens, de neutraliser, à l'image de ce qui a pu être réalisé sur les ressources en valeur, l'incidence de la réforme de la taxe professionnelle sur la mesure de la richesse. C'est en ce sens que la groupe de travail que j'ai animé au sein de l'ADF a proposé de revenir à un potentiel fiscal corrigé qui, tout en neutralisant les effets de la substitution de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises à la taxe professionnelle, permet toutefois de constater pour l'avenir les évolutions dynamiques des richesses des Départements. Ce potentiel fiscal « corrigé » a été partiellement mis en œuvre dans le cadre du fonds de solidarité des Départements créé par l'article 78 de la loi de finances pour 2014. Il devient urgent de parvenir aujourd'hui à sa généralisation.

Je reste en effet convaincu que le potentiel fiscal peut, dès lors qu'il est corrigé des incidences de la réforme de la taxe professionnelle, être un indicateur pertinent de la mesure des inégalités de richesse entre collectivités et que la péréquation peut permettre, sous réserve d'en repenser l'architecture, de parvenir à réduire ces inégalités.

Le rapport de la Cour évoque également la question des charges et de leur inégale répartition sur le territoire national. Si, là encore, je ne peux que partager les analyses de la Cour reproduits dans les extraits dont j'ai été destinataire, et notamment la question de la multiplicité des critères dans la mesure des charges, il m'apparaît toutefois nécessaire de traiter

spécifiquement la question des allocations individuelles de solidarité. Ces allocations relèvent à mon sens de la solidarité nationale, particulièrement en ce qui concerne le revenu de solidarité active. Il importe donc qu'une solution soit rapidement trouvée pour parvenir à compenser les insuffisantes ressources transférées aux Départements pour exercer cette mission. Dans l'attente, le dispositif transitoire mis en place dans le cadre de l'accord du 16 juillet 2013 est une première réponse qu'il convient de saluer. Les premiers éléments de bilan du fonds de compensation péréquée et du fonds de solidarité des Départements créés par la loi de finances pour 2014 tendent en effet à montrer un resserrement des écarts de reste à charge entre Départements.

Je ne saurais enfin répondre à la communication de la Cour sans évoquer la question de la participation des Collectivités au redressement des comptes publics qualifié dans le rapport d'« enjeu majeur ». Je regrette en effet que la Cour n'ait pas mis plus avant, en tout cas dans les extraits qui m'ont été communiqués, les importants efforts consentis par les Départements. Les Départements ont en effet supporté une charge nette cumulée estimée à 48 milliards d'euros résultant de l'insuffisante compensation des allocations individuelles de solidarité. Ils ont participé à de nombreuses opérations d'investissement de portée nationale (ligne à grande vitesse, réseau routier national, etc...) qui sont venus alourdir la charge de leur dette. Ils l'ont fait pour partie en recourant à la fiscalité, mais de façon modérée au regard des charges de solidarité qu'ils ont eu à supporter. Ils l'ont fait surtout, pour la plus grande majorité d'entre eux, en procédant à des arbitrages sur leurs autres dépenses. Le rapport de la Chambre régionale des comptes Bourgogne, Franche-Comté, dont est issu l'extrait cité dans le document transmis par la Cour, rappelait ainsi que le Conseil général avait sur la période sous contrôle (exercices 2007 et s.) diminué ses subventions aux associations, ses aides aux communes ainsi que ses charges à caractère général. La Chambre avait dans le même temps consacré la partie IV de son rapport rendu public en novembre 2013 aux « compétences transférées qui pèsent fortement sur les finances du Département ». La Cour avait elle-même souligné dans son rapport public 2013 « qu'en période de crise, les Départements sont affectataires d'une fiscalité qui tend à stagner (CVAE) voire à diminuer (DMTO), pour financer des charges qui continuent à augmenter, RSA principalement ou encore les dépenses relatives à l'enfance en danger (secours d'urgence aux familles, mesures de placement, notamment), ou qui croissent en raison de la structure démographique et des besoins sociaux nouveaux (APA, PCH). Ces évolutions, associées au gel intervenu depuis 2011, voire à la diminution des dotations de l'État annoncée pour 2014 et 2015, génèrent d'importantes incertitudes qui ne permettent plus une allocation optimale des ressources des départements. »

Telles sont les observations qu'appellent de ma part les extraits du rapport public thématique consacré aux finances publiques locales qui m'ont été transmis et que la Cour envisage de publier prochainement.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE
D'ALENÇON**

*Après lecture de ce rapport, je vous informe que je n'ai pas
d'observations particulières à formuler.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE BORDEAUX

Vous observez que la Communauté urbaine de Bordeaux a pu développer dans certains domaines d'intervention une compréhension extensive de ses compétences qui déroge au principe de spécialité de l'établissement public. Dans ces différents domaines (ligne à grande vitesse (LGV), économie, université...), nous avons privilégié une vision ambitieuse de la métropole pour être aux grands rendez-vous de son développement.

Vous notez que la Communauté urbaine de Bordeaux n'exerce qu'une partie des compétences susceptibles d'être transférées par ses communes membres, au titre de la loi du 12 juillet 1999. Rappelons que depuis 2010, le débat engagé au sein du Conseil de communauté a permis des avancées en la matière : de nouvelles compétences ont été transférées par les communes à la Communauté urbaine de Bordeaux dans le respect de la légalité.

Depuis le 27 janvier 2014, certaines compétences municipales ont été automatiquement transférées par la loi. C'est le cas notamment du tourisme, des parcs de stationnement, des services de gaz et d'électricité, des réseaux de chaleur et de froid, des aires d'accueil des gens du voyage. En accord avec le Préfet, la Communauté urbaine et ses communes membres se sont données jusqu'au 1^{er} janvier 2015 pour finaliser ces transferts. À cette date, qui verra la transformation officielle de la Communauté urbaine en métropole, d'autres compétences seront également transférées (équipements sportifs et culturels d'intérêt métropolitain, risque inondation, gestion des milieux aquatiques, ...).

C'est donc une évolution de grande ampleur qui est engagée, mobilisant très largement les élus des 28 communes et l'administration communautaire. L'agglomération bordelaise est à un tournant de son histoire, le pas à franchir est celui de l'accession au rang de métropole européenne reconnue pour son dynamisme démographique, son rayonnement et son attractivité économique. Les adaptations en cours contribueront à la réalisation de cette ambition collective.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE
DE CHERBOURG**

J'ai le plaisir de vous informer que je n'émet aucune remarque particulière.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMERATION D'AGEN

Dans ce cadre, vous m'interrogez sur le constat fait par la Chambre Régionale des Comptes d'Aquitaine d'une croissance de 8,3 % des effectifs de personnels de notre établissement public de coopération intercommunale et des communes membres sur la période observée de 2005 à 2011 (1 022 ETP en 2005 pour 1 279 ETP en 2011), alors que dans le même temps s'est opéré un transfert de compétences des communes vers l'Agglomération d'Agen qui aurait dû engendrer une baisse des effectifs desdites communes.

Sur ce constat, j'ai deux remarques, l'une sur la justesse du constat et l'autre sur les enseignements à en retirer.

Sans nier que les transferts des communes vers l'Agglomération d'Agen ont été effectués sans exigence réglementaire qu'aurait d'ailleurs pu imposer la loi au titre de la réduction des effectifs communaux en cas de transfert, il faut préciser qu'un certain nombre de compétences confiées par les communes membres à l'Agglomération d'Agen étaient exercées jusqu'à ce transfert, soit à un très faible niveau de prise en compte et nécessitant des recrutements communautaires pour véritablement les assumer (gestion des réseaux d'eaux pluviales, administration du droit des sols, précédemment assumée par l'État ...), soit sans recours à des personnels communaux car précédemment gérées par des syndicats de communes non intégrés dans le champ d'investigation de la Chambre Régionale des Comptes (eau, assainissement ...).

J'ajoute que pour le cas particulier de la Ville d'Agen, ville centre de l'agglomération et dont je suis maire, le transfert des compétences à notre établissement s'est traduit par une baisse des effectifs sur la période observée (ETP fin 2005 : 597, fin 2011 et fin 2013 : 574).

Cette situation d'effort de baisse et de maîtrise des effectifs a d'ailleurs été citée dans son rapport par la Chambre Régionale des Comptes. Elle se poursuit. En effet au-delà de ces précisions que je tenais à rappeler et dans le contexte d'une réduction drastique et peu concertée des allocations de l'État aux collectivités territoriales et à leurs groupements, la Ville d'Agen et l'Agglomération d'Agen ont conjointement pris la décision de fusionner au 1^{er} janvier 2015 en administration unique leurs deux fonctions publiques territoriales, sous réserve d'une étude de mise en œuvre qui est en cours.

Il est ainsi fait application dans l'esprit et dans la pratique des dispositions de l'article 64 de la loi du 16 décembre 2011 portant réforme des collectivités territoriales.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMERATION D'ARGENTEUIL-BEZONS**

La Communauté d'Agglomération d'Argenteuil-Bezons ne souhaite pas ajouter de commentaire particulier complémentaire.

***RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
DE COMMUNES DE LA RÉGION D'ALBERTVILLE***

*Ce document n'appelle aucune observation de ma part et je tenais
à vous le confirmer.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMERATION DE BLOIS AGGLOPOLYS**

Je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport sur la partie concernant la mutualisation engagée entre l'agglomération et la ville de Blois.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DE CŒUR DE MAURIENNE**

Ma réponse porte particulièrement sur les points suivants :

I - L'extension de l'intercommunalité sans rationalisation suffisante des structures

B- L'inachèvement du processus de rationalisation des structures

2- Le maintien d'un fort enchevêtrement des structures intercommunales

La question du périmètre du territoire de l'intercommunalité reste posée pour la Communauté de Communes Cœur de Maurienne bien qu'elle ait intégré deux communes supplémentaires au 1^{er} janvier 2014.

Nous considérons que ce sujet doit faire l'objet d'un travail à poursuivre à l'échelle d'un périmètre plus étendu que celui même du regroupement avec la Communauté de Communes de l'Arvan. En effet, la réflexion du périmètre de l'intercommunalité mérite une réflexion à l'échelle de la vallée de la Maurienne correspondant au périmètre du Syndicat du Pays de Maurienne (SPM).

II - Le faible degré d'intégration des EPCI

B- Des transferts de compétences insuffisants

1- La définition incertaine de l'intérêt communautaire

La Communauté de Communes Cœur de Maurienne prend acte de l'observation formulée par la Chambre Régionale des Comptes et indique que ce travail d'élaboration de critères objectifs et de définition de l'intérêt communautaire sera réalisé lors de la révision des statuts prévue en 2014.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMERATION DE CONCARNEAU CORNOUAILLE
AGGLOMÉRATION**

Je vous informe par ce courrier que je n'ai pas d'observation particulière à formuler concernant les informations contenues dans ce rapport qui concerne notre communauté d'agglomération.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DU CANTON DE GOURNAY-EN-BRAY**

Le rapport démontre le faible taux d'intégration fiscal, et nous en avons pris acte. Il nous paraît évident que l'intérêt communautaire n'est peut-être pas encore dans la culture de nos communes. Quoique l'on ressent une nette évolution.

Pour justifier cette approche, il faut aussi constater que notre établissement public de coopération intercommunale (ÉPCI) est composée d'une ville de 6 500 habitants sur environ 13 500 habitants au total, ce qui génère, de la part des autres communes, une certaine frilosité quant à l'évolution de la fiscalité et la mutualisation de certains services. Mutualisation qui va devenir indispensable dans les années à venir, avec la baisse des dotations de l'état.

Depuis notre nouvelle mandature, j'insiste sur ces projets (plus de place à l'intérêt communautaire et augmentation de la fiscalité pour mener à bien les opérations à venir). Mais aussi pour assurer un bon fonctionnement et une présence administrative renforcée.

Il est évident qu'il existe sûrement d'autres possibilités pour faire évoluer nos activités, aussi je me permets de solliciter vos conseils afin d'évoluer dans notre réflexion.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA RÉGION DE GUEBWILLER

1) Reversement des produits fiscaux de la CCRG

Dans le document, il est précisé que les reversements des produits fiscaux par les EPCI aux communes restent élevés (73 %). Le taux de reversement par la CCRG en 2011 était de 62 %. Ce taux est donc inférieur de 11 % à la moyenne nationale ; dès lors, pourquoi citer la CCRG en exemple ? Il est précisé sur ce point que la CCRG, lors de son passage en fiscalité professionnelle unique en 2008, a déterminé le montant des attributions de compensation en faisant une stricte application de la méthodologie d'évaluation des transferts de charges prévue par la loi du 13 août 2004. Le principe retenu était celui de la neutralité budgétaire. Les charges nettes (dépenses - recettes) de référence étaient celles qui figuraient alors dans les comptes administratifs de chacune des communes membres. L'ensemble de ces éléments ont été précisés dans une réponse faite à la Chambre Régionale des Comptes en date du 6 mars 2013.

2) Degré et réalité de l'intégration communautaire de la CCRG

Le rapport précise que la Chambre Régionale des Comptes s'est interrogée, à l'issue de son contrôle, sur le degré et la réalité de l'intégration communautaire de la CCRG. Le rapport précise par ailleurs, que la CCRG a multiplié sa DGF par 4,7 entre 2007 et 2011. Les raisons principales en sont notamment l'augmentation de son coefficient d'intégration fiscale et l'octroi d'une DGF bonifiée.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF), selon sa définition, permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement. Plus les communes auront transféré de pouvoir fiscal au groupement, plus on supposera qu'elles lui auront également transféré des compétences. Cela se traduit par l'augmentation du CIF.

Un EPCI peut prétendre au bénéfice d'une DGF bonifiée dès lors qu'il exerce quatre des sept blocs de compétences énumérés par le Code Général des Collectivités Territoriales (dispositions en vigueur en 2007). La CCRG a été déclarée éligible à cette bonification par un arrêté préfectoral du 13 décembre 2007. Ces blocs de compétences (développement économique et gestion de zones d'activités industrielles, aménagements de l'espace communautaire, collecte et traitements des déchets, gestion des équipements sportifs ...) sont par définition des groupes de compétences structurants ayant un impact fort en matière de gestion des territoires.

À la lumière de ces éléments, il peut sembler paradoxal de douter du degré et de la réalité de l'intégration communautaire d'un EPCI tout en constatant que son CIF a fortement évolué et qu'il exerce quatre blocs de compétences pouvant être qualifiées de « structurantes » lui permettant l'octroi d'une DGF bonifiée.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMERATION DU GRAND ANGOULÊME**

Je vous informe que je n'apporterai pas d'observation particulière sur ce rapport.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMERATION GRAND BESANÇON**

*Je confirme que je ne souhaite pas la publication d'une réponse du
Grand Besançon que je représente avec le rapport de la Cour des comptes.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DU GRAND NARBONNE**

La remarque est effectivement pertinente, mais doit être nuancée. Elle est juste si l'on considère les premières années qui ont suivi la création de l'agglomération en 2003, puisque l'augmentation des effectifs de l'agglomération n'a pas été contrebalancée par une réduction des effectifs des communes membres.

En revanche, l'augmentation des effectifs en 2011 et 2012 est due à l'élargissement de la Communauté d'Agglomération d'origine à 2 intercommunalités : « la Communauté de Communes de Corbières Méditerranée », « la Communauté de Communes du Sud Minervois » ainsi que le Syndicat du SCOT, les agents transférés relèvent quasi intégralement non pas des communes, mais d'intercommunalités déjà existantes (89,28 %).

Il convient tout d'abord de rappeler que l'analyse de l'évolution des effectifs se situe dans un contexte d'augmentation significative de la population sur le territoire (2 000 habitants de plus chaque année). Une analyse retenant le ratio des dépenses par habitant semblerait plus pertinente.

Pour ce qui concerne l'augmentation « nette » des effectifs de l'agglomération, elle est due à plusieurs facteurs concomitants :

- *La volonté des élus du Grand Narbonne, à compter de 2008, de donner à la structure les moyens d'une gestion optimisée en renforçant les services transversaux (finances, ressources humaines, juridique, marchés publics), suivant les recommandations de la Chambre Régionale des Comptes qui, lors d'un contrôle sur la gestion depuis 2003, préconisait de créer des services autonomes de la Ville Centre, plusieurs hauts cadres de la Ville de Narbonne intervenant précédemment à l'Agglomération.*
- *Le développement de nouveaux services susceptibles d'être étendus aux communes (services d'information géographique, bureau d'études, urbanisme, tourisme ...).*

En confirmation de ces différents éléments, le ratio frais de personnel/dépenses réelles de fonctionnement reste constant sur la période 2008-2013 autour de 18 %.

	2008	2013
DRF	40.610.747	100.975.422
012	7.274.888	18.276.377
RATIO	17,91 %	18,10 %

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMERATION DU GRAND RODEZ**

La lecture de ce document n'amène aucun commentaire spécifique de ma part sur le volet des informations relatives au thème des pactes financiers et fiscaux à développer.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE LIMOGES MÉTROPOLE**

La communauté d'agglomération Limoges Métropole est mentionnée dans les termes suivants (chap. III, Rationalisation administrative et financière du bloc communal) « le taux de reversement des produits fiscaux peut atteindre des niveaux très élevés - la Communauté d'agglomération Limoges Métropole présentait en 2012 un taux de reversement [aux communes] de 67,20 % ».

Cette affirmation est surprenante puisque Limoges Métropole est une communauté plus intégrée que la moyenne, avec un coefficient d'intégration fiscale de 0,37 contre 0,33 pour la catégorie en 2012. Le taux de reversement aux communes est donc inférieur à la moyenne.

L'analyse de la fiche individuelle de la dotation globale de fonctionnement (DGF), 2012 confirme cette analyse :

- *Produit fiscal total de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) avant dépenses de transfert : 99 408 478 €.*
- *Produit fiscal total EPCI après dépenses de transfert : 70 219 771 €.*

La part du produit fiscal reversée aux communes s'élèverait donc à 29,40 %, et non 67,20%.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMERATION DU MURETAIN**

La Chambre Régionale des Comptes Midi- Pyrénées a en effet étudié, lors de son examen de gestion de la Communauté d'Agglomération du Muretain, la mutualisation des services Ressources Humaines et Informatique. Elle a également porté son analyse sur les fonds de concours entre la communauté et ses communes. Vous reprenez ses observations dans le relevé d'observations provisoires que vous m'avez fait parvenir.

Concernant la mutualisation des services RH et informatique, vous indiquez que la Chambre « a relevé que la simulation des économies d'échelle attendues ne prenait pas en compte l'ensemble des éléments financiers (frais de structure et alignement éventuel du régime indemnitaire, par exemple) ».

Or la CRC (page 19 de son rapport d'observations définitives) précise que les éléments pris en compte pour ces mutualisations comprennent l'ensemble des coûts variables que sont :

- « les charges de personnel ;*
- les fournitures et documentation ainsi que les charges d'administration générale (affranchissement, photocopies, papier, ...) ;*
- d'autres dépenses éventuelles sous réserve de l'acceptation des deux parties ».*

Concernant l'informatique, sont également considérés les coûts liés aux « serveurs, infrastructures, réseaux et tous matériels actifs (...) ».

La Chambre indique cependant que n'auraient pas été estimés l'augmentation des coûts de documentation, la remise à niveau du régime indemnitaire des agents mutualisés et des coûts de structure. C'est cette affirmation que vous reprenez, à tort.

En effet la mutualisation des services RH et Informatique n'a entraîné aucune augmentation des coûts de documentation, puisqu'il s'agit là d'une dépense non proportionnelle à l'importance du service. En outre, les agents mutualisés sont restés dans leur collectivité d'origine et la mutualisation n'a donc entraîné aucune augmentation de régime indemnitaire, contrairement à ce qu'a supposé la Chambre.

Enfin la Chambre estimait que les charges liées aux locaux n'ont pas été évaluées, soit en gain pour la ville de Muret, soit en dépense pour l'agglomération. S'il en est ainsi, c'est bien parce que ces transferts de personnel n'ont donné lieu à aucune révision des surfaces occupées par chacune des collectivités. L'agglomération a de fait accueilli ces agents à surface constante, en redéployant ses bureaux, sans surcoûts autre que marginaux et liés à quelques fluides.

Je maintiens donc que les économies d'échelle réalisées lors de cette mutualisation ont été correctement dimensionnées, et sans sous-évaluation de charges induites pour l'agglomération.

Concernant les fonds de concours, vous indiquez que « le pacte financier (...) a ainsi instauré des fonds de concours assortis d'un mécanisme de droits de tirage au profit de certaines communes membres (...). Les fonds de concours ne constituent pas un outil approprié pour financer ce type de situation dont la compensation pourrait être obtenue par une augmentation de la dotation de solidarité communautaire ou par une réduction de l'attribution de compensation. Les fonds de concours ont vocation à être réservés aux compétences non transférées et au financement d'équipements ».

Je souhaite rappeler à cet égard que le pacte financier est un cadre de dialogue très utile et un outil de renouvellement des relations financières entre communes et communautés et qu'il a été et sera largement mis en œuvre par elles.

Il est d'autant plus précieux que les attributions de compensation figent, à l'instant de leur calcul, les éléments financiers d'un territoire à transfert de compétence donné. Dans l'esprit du législateur, d'ailleurs, cet « instantané » n'était possible que dans la mesure où des accroissements de produits accompagnaient l'évolution des charges : ainsi la seule possibilité unilatérale de révision des attributions de compensation était-elle une baisse de la taxe professionnelle.

Or le Muretain, qui bénéficie d'une croissance démographique très dynamique, a pour compétence optionnelle l'enfance et la petite enfance. L'agglomération assume donc les nouvelles charges liées à ces compétences au rythme des nouvelles constructions dans les communes. Ces équipements sont localisés pour l'essentiel dans les communes périurbaines, initialement dépourvues de fiscalité économique.

Aussi l'agglomération se trouve-t-elle, dix ans après sa création, confrontée à un différentiel très important entre croissance des charges et fiscalité reçue sur ces communes périurbaines. Sur les communes urbaines, ces évolutions ont été beaucoup plus mesurées.

En outre, les attributions de compensation calculées en 2004 ignoraient l'existence de charges de centralité, pour n'en donner qu'un exemple celles liées aux gares TER des communes urbaines.

La réduction de l'attribution de compensation, telle que proposée par la Chambre, aurait donc dû logiquement s'accompagner d'une hausse de celle-ci pour les communes centre, au détriment des soldes de fonctionnement – tout particulièrement la capacité d'autofinancement – de l'agglomération.

L'utilisation de la dotation de solidarité communautaire (DSC), également proposée par la Chambre, serait aussi venue diminuer très fortement la capacité d'autofinancement.

En outre, alors que les collectivités se contraignent à des efforts de rationalisation de leurs dépenses, la DSC, ressource non affectée, aurait été versée en fonctionnement « à fonds perdus » aux communes bénéficiaires, et considérée comme pérenne par celles-ci.

Tout au contraire, les fonds de concours ne peuvent être versés que s'ils sont justifiés, en lien avec un équipement, et le plus souvent en recettes d'investissement. Ils contribuent ainsi à l'effort d'équipements structurants et de centralité porté par les villes centres, sur des compétences non transférées à l'intercommunalité. En ce sens ils soutiennent l'investissement sur le territoire et son économie.

Aussi le jugement de la Chambre Régionale des Comptes me semble-t-il particulièrement critique sur le mécanisme concerté, intelligent, souple et soucieux des deniers publics mis en place par l'agglomération et ses communes dans son pacte financier.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMERATION PLAINE COMMUNE

Le rapport public thématique « finances publiques locales » reprend la remarque de la CRC d'Ile-de-France qui relève que la part de la hausse des dépenses agrégées de l'intercommunalité et des communes membres liée à un accroissement de l'offre communautaire de services est difficilement évaluable.

Plaine Commune tient à souligner de nouveau que plusieurs causes expliquent l'augmentation des dépenses constatées sur le « bloc communal » :

- l'évolution de la réglementation (réformes statutaires, augmentation des prélèvements sociaux, normes plus exigeantes et coûteuses pour l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères par exemple ...) impose une augmentation des dépenses permettant d'intégrer ces contraintes à l'évolution du service ;*
- les transferts de charges de l'État et le désengagement de celui-ci d'un certain nombre de services régaliens (police ...) obligent les collectivités à se substituer et à prendre en charge de nouvelles dépenses permettant de proposer de services publics locaux ;*
- surtout, sur le territoire stratégique qu'est Plaine Commune, qui contribue pleinement au niveau métropolitain à l'effort de résorption de la crise du logement (+ 3 200 logements par an en moyenne), l'augmentation de la population (de 310 000 habitants en 2006 à 354 000 en 2011, soit + 14 % environ, d'après la DGFIP) suppose de développer les services publics et d'accompagner les évolutions démographiques. Elle induit une augmentation des périmètres d'intervention des collectivités (communes et/ou communauté) sur de nouveaux équipements (voirie, médiathèques, maisons de l'emploi mais aussi équipements publics communaux tels qu'écoles et crèches, nouveaux services) qui sont bel et bien un accroissement des services publics sur le territoire.*

L'augmentation de l'offre de service, communal et communautaire, est indéniable.

L'exemple de la compétence « lecture publique » en est très représentatif ; le réseau des médiathèques de Plaine Commune a d'ailleurs fait l'objet d'un récent rapport remis par l'Inspection générale des bibliothèques dont les conclusions soulignent clairement la plus-value de la constitution du réseau communautaire de la lecture publique.

Ainsi, les indicateurs montrent que le taux de fréquentation des médiathèques est passé de 33 000 à 38 000 usagers actifs entre 2007 et 2011

et que les participants aux actions culturelles ont également considérablement augmenté (passant de 11 000 à 34 000 entre 2010 et 2012).

De même, la mise en réseau des équipements et des fonds, la circulation des documents et la création d'un portail web Medi@TIC se traduisent pas des services en plus pour la population (accès à des ressources numériques, à des supports d'autoformation en e-learning etc...) tout en permettant une rationalisation des moyens. De plus, le travail intense sur la politique documentaire appuyée sur l'analyse des données issues des recensements (ex. : 38 % des jeunes n'ont aucun diplôme), des pratiques d'emprunt et des objectifs définis dans la charte des médiathèques élaborée préalablement au transfert a abouti à une adaptation des fonds, à leur diversification mais aussi à leur rationalisation. »

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMERATION SAINT-BRIEUC AGGLOMERATION
BAIE D'ARMOR**

Concernant le chapitre III « la rationalisation administrative et financière du bloc communal et plus particulièrement le point II A3b « des économies à mieux mesurer », vous mentionnez la recommandation de la Chambre Régionale des Comptes de Bretagne à l'Agglomération de Saint-Brieuc de mettre en place une comptabilité analytique afin de suivre distinctement les flux financiers des prestations de services assurées au profit des communes par l'intercommunalité. Sur ce point précis, je n'ai pas de remarque particulière à formuler.

Concernant l'introduction et plus particulièrement le point I « les finances locales : un enjeu majeur de redressement des comptes publics », il est nécessaire de rappeler que les collectivités sont disposées à participer au redressement des comptes publics mais de manière équilibrée et étalée dans le temps.

Le mode de calcul du taux de ponction entre les différentes administrations publiques est à reconsidérer en prenant en compte les recettes réelles de fonctionnement nettes des versements financiers (ex : attribution de compensation). Par ailleurs, les décisions prises récemment relatives à l'exonération du versement transport pour les entreprises de l'économie sociale mettent en péril les équilibres des budgets et par la même remettent en question les projets d'envergure tels que par exemple le transport en site propre.

L'ensemble de ces dispositions risquent de réduire massivement les capacités à investir des collectivités ce qui aurait un impact très négatif sur l'activité économique des territoires et au final sur l'emploi local.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMERATION VICHY VAL D'ALLIER**

*Je vous informe que ce rapport ne fait l'objet d'aucune observation de
ma part.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DES LOGES**

Ce rapport n'appelle pas d'objection particulière de ma part. Cependant je tiens à vous apporter plusieurs précisions concernant notamment les critères de répartition de la DSC.

J'ai bien noté que conformément à l'esprit des dispositions de la loi du 13 août 2014, il est primordial que les critères de répartition de la DSC soient majoritairement définis en fonction de la population et du potentiel financier de chaque commune membre.

Comme vous l'avez relevé, les critères institués précédemment au sein de notre communauté de communes ne remplissent que très partiellement cet objectif.

J'attire cependant votre attention sur le fait que les équilibres financiers de notre collectivité ont été fortement modifiés à compter de l'année 2010 avec l'arrivée au sein de notre entité de la commune de Châteauneuf sur Loire (8 100 habitants) dorénavant commune la plus importante de notre structure.

Par ailleurs l'évolution de la fiscalité (passage de la TPU à la CET) a rendu difficile le travail de réflexion à engager dans l'évolution des critères de calcul de la DSC. Ainsi, la commune de Châteauneuf sur Loire n'a perçu depuis son intégration aucun produit de DSC.

Au regard de vos observations et conscient de la nécessité de respecter la volonté du législateur en matière de perspectives, je vous confirme que les élus de la Communauté de Communes des Loges vont engager dès septembre 2014 une réflexion pour modifier les critères d'attribution de la DSC sans dégrader, voire améliorer le CIF de la collectivité.

Enfin, et en cohérence avec les observations contenues dans votre rapport, le projet de territoire que les élus communautaires vont s'attacher à voter dans les prochains mois, visera à améliorer les prévisions de dépenses à engager en élaborant des analyses prospectives qui devront déterminer, au-delà du coût des investissements, l'impact de ces nouveaux équipements sur l'évolution des dépenses de fonctionnement de notre collectivité.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DES OLNES**

*J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que ce rapport
n'appelle aucune observation de ma part.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DU PAYS DE HONFLEUR**

Je vous informe que ce dernier n'amène aucune observation complémentaire de ma part.

En effet, vous précisez et c'est un fait, que malgré l'intérêt communautaire clairement défini dans nos statuts, nous nous devons de poursuivre la mise en œuvre de nouvelles compétences. Celles-ci nous permettront d'asseoir une politique publique de plus grande envergure à même de répondre aux défis des prochaines années.

Je veillerai, en concertation avec l'ensemble des communes, à pourvoir initier une gestion intercommunale de l'eau et de l'assainissement et ce, dès la prochaine élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale.

Je tiens à vous souligner en revanche que notre communauté de communes a fait preuve d'une anticipation notable sur la gestion de l'urbanisme à l'échelle de notre territoire. En effet, avant même la constitution de notre établissement public, nous nous sommes organisés en syndicat pour gérer l'urbanisme. L'approbation de notre nouveau Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) est sur le point de se concrétiser le mois prochain alors même qu'un Plan d'occupation des Sols intercommunal existe déjà depuis de nombreuses années. L'aboutissement de ce dossier nous permet, il me semble, de démontrer notre volonté d'aménager ensemble l'espace communautaire.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DU PAYS DE SAINT-MARCELLIN**

Après lecture du document, je n'ai aucun élément à modifier ou à rajouter. Aussi, je valide le texte en l'état.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DE LA RÉGION DE BRUMATH**

Vous souhaitez mon avis sur le paragraphe citant la communauté de communes de Brumath.

Je n'ai aucune remarque à formuler sur cette assertion.

Concernant l'affirmation qui stipule que « Le degré d'intervention est parfois si faible que la première des compétences de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) paraît être la redistribution des ressources financées à ses communes membres » ne s'applique en rien à notre EPCI ou à la majorité des communautés de communes que je connais.

La Cour fait référence, à juste titre, à notre coefficient d'intégration fiscal, largement au-dessus de la moyenne.

De plus, nous avons instauré une fiscalité professionnelle de zone qui ne fait pas l'objet d'un reversement de la Communauté de Communes vers les communes membres.

Le transfert de compétences à l'EPCI sur notre territoire n'a pas cessé. Certaines compétences comme le périscolaire ou la lecture publique, n'étaient que très sommairement assurés dans nos communes. Le transfert à l'EPCI a permis, de par la mutualisation des moyens, d'offrir de nouveaux services aux habitants.

La conséquence en a été le recrutement de personnel pour assurer les missions nouvelles. Le choix pour les élus locaux entre des délégations de service public ou la régie n'est pas évident. Le gage d'efficacité du privé par rapport au public reste à prouver.

Cependant, quelque soit la formule, le financeur reste le même! D'un côté on rémunère des agents, de l'autre on paye un prestataire. Pour les finances publiques, l'effet est le même.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
DE COMMUNES DE LA RÉGION DE SAVERNE**

Je ne souhaite pas apporter de réponse.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DE VERDUN**

Nous sommes naturellement très satisfaits que l'expérience verdunoise ait été choisie pour témoigner des vertus de la mutualisation et ne souhaitons pas apporter de modification à cet extrait.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE PARIS

La Ville de Paris souhaite préciser à la Cour que les informations figurant dans l'encart consacré à la spécificité de la Ville de Paris doivent être corrigées. En effet, en 2013, Paris a contribué à 4 fonds de péréquation (FSRIF, FPIC, DMTO et CVAE), et non 3. De plus, le montant de ces dépenses au BP 2013 est de 297,4 M€, et non 276 M€.

Vous trouverez ci-dessous un tableau récapitulatif de l'évolution de la contribution de la Ville de Paris aux différents fonds de péréquation de 2010 à 2014.

Au-delà de ces précisions chiffrées, il convient de relever que le classement de ces contributions dans la catégorie « dépenses de fonctionnement » alors qu'il s'agit plutôt d'un prélèvement sur recettes est de nature à perturber la communication budgétaire et la présentation des évolutions du budget de la Ville d'une année sur l'autre.

Péréquation Paris en M€	2010			2011			2012			BP 2013			CA 2013			BP 2014			2014 notifié		
	National	Paris	%age fonds	National	Paris	%age fonds	National	Paris	%age fonds	National	Paris	%age fonds	National	Paris	%age fonds	National	Paris	%age fonds	National	Paris	%age fonds
DMTO				440	67	15%	579	80	14%	279	87	31%	279	88	32%	570	68	12%	570	48	8%
Fonds historique																					
Fonds exceptionnel																138	14	7%	138	34	27%
Fonds CVAE										60	20	33%	60	16	27%	56	18	33%	56	18	33%
FSRIF																60	25	42%	60	27	44%
Total péréquation Dpt	0	0	0%	440	67	15%	579	80	14%	339	106	31%	339	104	31%	884	125	14%	884	126	14%
FSRIF	173	86	50%	189	104	55%	210	121	58%	230	129	56%	230	131	57%	250	141	57%	250	141	57%
FPIC							150	22	14%	360	62	17%	360	67	18%	570	112	20%	570	116	20%
Total péréquation Ville	173	86	50%	189	104	55%	360	143	40%	590	191	32%	590	198	34%	820	253	31%	820	257	31%
Total péréquation Ville + Département	173	86	50%	629	170	27%	939	223	24%	929	297	32%	929	302	32%	1704	378	22%	1704	383	22%
evol n/n-1 montant				+ 84	97%		+ 52	31%		+ 75	33%		+ 79	35%		+ 81	27%		+ 82	27%	

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'ALBERTVILLE

Ce document n'appelle aucune observation de ma part et je tenais à vous le confirmer.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BAYONNE

Je vous informe que ce rapport n'appelle aucune observation de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BELFORT

Ce rapport n'appelle pas de réponse de la part de la Ville de Belfort.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BEZONS

Je ne souhaite pas apporter de réponse à ce document.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LISIEUX

Pour Lisieux, les analyses rétrospectives et prospectives (source : Ressources Consultants Finances) de l'évolution de notre Dotation Globale de Fonctionnement entre 2004 et 2016 permettent de souligner plusieurs tendances.

La Dotation Globale de Fonctionnement évolue à la hausse de 2004 à 2013. Dès 2014, la ville enregistre une chute limitée de la Dotation Globale de Fonctionnement en raison de l'évolution de la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU).

Pendant, en 2016, la Dotation Globale de la ville sera revenue au niveau de 2004 (en 2016 : 6 440 K€ en 2004 : 6 439 K€). Après la prise en compte du niveau de l'inflation, la Dotation Globale de Fonctionnement baissera entre 2004 et 2016. Son évolution moyenne sur cette période sera de - 1,5 % (source : Ressources Consultants Finances).

Ce constat s'explique par l'analyse des composantes de la Dotation Globale de Fonctionnement (Dotation Forfaitaire et Dotation de Solidarité Urbaine). La perte annuelle des financements sur la part forfaitaire depuis 2009 (- 4,3 % en moyenne sur la période 2004-2016 après correction de l'inflation) est compensée partiellement par une évolution positive de la Dotation de Solidarité Urbaine d'un point de vue arithmétique.

K€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dotation forfaitaire	5 340	5 303	5 546	5 520	5 560	5 560	5 438	5 293	5 236	5 177	4 898	4 321	3 755
dont	97	1	1 069	112	1	1 324	1 490	1 648	1 76	2 025	2	2	2 451
dont	13	13	16	15	15	13	11	9	11	13	16	19	23
DNP	0	7	7	8	9	9	1	4	3	5	2	4	3

Entre 2009 et 2013, le montant de la Dotation de Solidarité Urbaine est passé de 1 324 K€ à 2 025 k€. Sur cette période (à périmètre constant), la ville a augmenté la subvention du CCAS de 1 170 K€ en 2009 à 1 635 K€ en 2013 financée partiellement par l'augmentation de la DSU.

Le solde de la dotation de péréquation a permis d'abonder le financement de nombreuses actions de la politique de proximité notamment la politique tarifaire des services à l'enfance en fonction du quotient familial de la CAF.

Le calcul de l'éligibilité de Lisieux au titre de la DSU, classe la collectivité dans le premier tiers des communes les plus pauvres (tableau ci-dessous). Au-delà de la valeur de l'indice synthétique, le contexte

*socio-économique a contribué à fragiliser le tissu local comme certains indicateurs peuvent le traduire (évolution du revenu des ménages entre 2005 et 2011 de 9 % contre 16,1 % dans le calvados, en 7 ans (2005-2011), Lisieux a perdu 2 399 places dans le classement national des villes en revenu ménage (source salaire moyen)). Au vu de ces statistiques, les besoins de notre population ont évolué, en conséquence **les moyens financiers encaissés au titre de la DSU ont été mobilisés sur des politiques sociales et de proximité.***

DETERMINATION DE L'ELIGIBILITE DE LISIEUX AU TITRE DE LA DSU

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Indice synthétique	1,4358	1,3752	1,3728	1,3701	1,3735	1,370	1,3580	1,3302	1,3695	1,3584	1,3772
Seuil d'éligibilité	0,919	0,910	0,907	0,912	0,906	0,90	0,899	0,896	0,892	0,888	0,887
Rang de la commune	145	144	147	153	147	134	144	163	148	157	142
Dernier rang éligible	699	702	707	713	715	714	726	731	729	731	736
Éligibilité à la DSU	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MARTIGUES

Je vous informe que ce document n'appelle pas de commentaire de la part de la ville de Martigues.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MAUBEUGE

Je vous informe que ce rapport n'appelle aucune observation de ma part.

**RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE
DE SAINT-JEAN-DE-MAURIENNE**

La mutualisation des services fait l'objet d'un accord-cadre conclu le 7 décembre 2004 entre la Ville centre et la Communauté de communes Cœur de Maurienne, les services étant portés par la Ville centre.

Une première étape a été franchie avec la délibération du 13 janvier 2009 du Conseil communautaire, engageant une démarche de structuration visant à clarifier le fonctionnement entre les deux collectivités et à faire évoluer l'accord - cadre du 7 décembre 2004.

Certains services ont alors été séparés, la Communauté de communes se dotant ainsi de services distincts comme l'accueil du public, le secrétariat, les finances, l'informatique.

La communauté de communes a installé par ailleurs ses nouveaux services dans ses propres locaux, séparés géographiquement de la Mairie de Saint-Jean-de-Maurienne où se situait jusqu'alors le siège de la Communauté de communes Cœur de Maurienne.

L'évolution importante de la Communauté de communes depuis ces cinq dernières années (création de nouveaux services, transferts de compétences, extension de services existants), justifie pleinement que le travail engagé en 2009 visant à réformer l'accord-cadre de 2004 pour sortir du système de mutualisation ascendante doit se poursuivre afin d'aboutir à un système inversé, la mutualisation étant portée par la Communauté de communes Cœur de Maurienne.

Par ailleurs, cette démarche engagée en 2009 avec la Ville de Saint-Jean-de-Maurienne, trouve pleinement son sens avec l'application de l'article L5211-39 du Code général des collectivités territoriales rappelé par la Chambre. « Le Président de l'Établissement Public de Coopération Intercommunale dans l'année qui suit chaque renouvellement des Conseil municipaux, doit établir un projet de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat et ce projet de schéma doit préciser l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'Établissement Public de Coopération Intercommunale et de ses communes membres ».

Pour réaliser ce travail, la Ville de Saint-Jean-de-Maurienne et la Communauté de communes Cœur de Maurienne se sont dotées de moyens d'accompagnement par le biais d'un cabinet spécialisé.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE VICHY

J'ai l'honneur de vous faire connaître que cet extrait n'appelle pas d'observation particulière de ma part.
