

CONFERENCE SUR LES FINANCES LOCALES

Dossier de presse

10 février 2012

Contact presse

Nadia SALEM

LD : 01.45.49.60.43 – P : 06.76.73.64.01

Nadia.salem@departement.org

Sommaire :

Fiche n° 1 - La réalité des chiffres	3
Fiche n°2 - Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités	6
Fiche n ° 3 - L'évolution de la dépense locale : une erreur de diagnostic	9
Fiche n° 4 - Les facteurs de hausse des dépenses départementales	12
Fiche n° 5 - Le coût des normes et les limites de la CCEN.....	17
Fiche n°6 - La maîtrise de la dépense publique locale : Les pistes à éviter	21
Fiche n° 7 - La maîtrise de la dépense publique locale : Les solutions à proposer	24

Fiche n° 1 - La réalité des chiffres

Les collectivités locales ont l'obligation d'équilibrer la section de fonctionnement de leur budget. L'emprunt ne peut pas être utilisé pour couvrir les dépenses courantes. Elles appliquent la « règle d'or ».

Les collectivités empruntent pour financer leur section d'investissement, lorsque l'épargne dégagée sur les recettes de fonctionnement n'est pas suffisante.

Le seul déficit des départements est donc bien celui de la section d'investissement, qui correspond en réalité à un besoin de financement.

S'il s'agit bien toutefois d'un déficit au sens de Maastricht, il reste faible et correspond au financement d'un patrimoine valorisé dans les comptes de la collectivité et qui contribue à favoriser la croissance de long terme de la nation (construction de collèges, de routes etc.). Ce besoin de financement se réduit en depuis 2009 à tel point qu'il ne représente plus que 0.1% du produit intérieur brut en 2010.

A contrario, l'Etat (qui doit depuis peu fournir une présentation en deux sections de son budget) fait apparaître, dans le projet de loi de finances initial pour 2010, un déficit de sa seule section d'investissement de l'ordre de 100 milliards d'euros, qui correspond à des dépenses qui ne sont assises sur aucune valorisation de patrimoine.

Déficit public au sens de Maastricht

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
En milliards d'euros						
Administrations centrales	-47,7	-41,2	-48,5	-68,4	-121,4	-112,0
Administrations locales	-3,0	-3,5	-7,7	-9,4	-6,2	-1,7
Administrations de sécurité sociale	0,5	2,8	4,6	13,5	-15,0	-22,8
Total administrations publiques	-50,2	-41,9	-51,6	-64,3	-142,5	-136,5
En % du produit intérieur brut						
Administrations centrales	-2,8	-2,3	-2,6	-3,5	-6,4	-5,8
Administrations locales	-0,2	-0,2	-0,4	-0,5	-0,3	-0,1
Administrations de sécurité sociale	0,0	0,2	0,2	0,7	-0,8	-1,2
Total administrations publiques	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1

Source : Comptes nationaux annuel-Base 2000, Insee

Ainsi, en 2010, le déficit de l'Etat est plus de 67 fois supérieur à celui de l'ensemble des collectivités locales.

Le besoin de financement des administrations locales a bien augmenté entre 2005 et 2008, mais ceci s'explique pour les départements essentiellement par le dynamisme des charges transférées sur ces exercices (RMI et RSA, sous-compensation des charges de l'acte 2 de la décentralisation par des ressources atones).

C'est le caractère très limité de ce besoin de financement qui a permis de contenir l'endettement des collectivités sur cette période.

Dettes publiques au sens de Maastricht

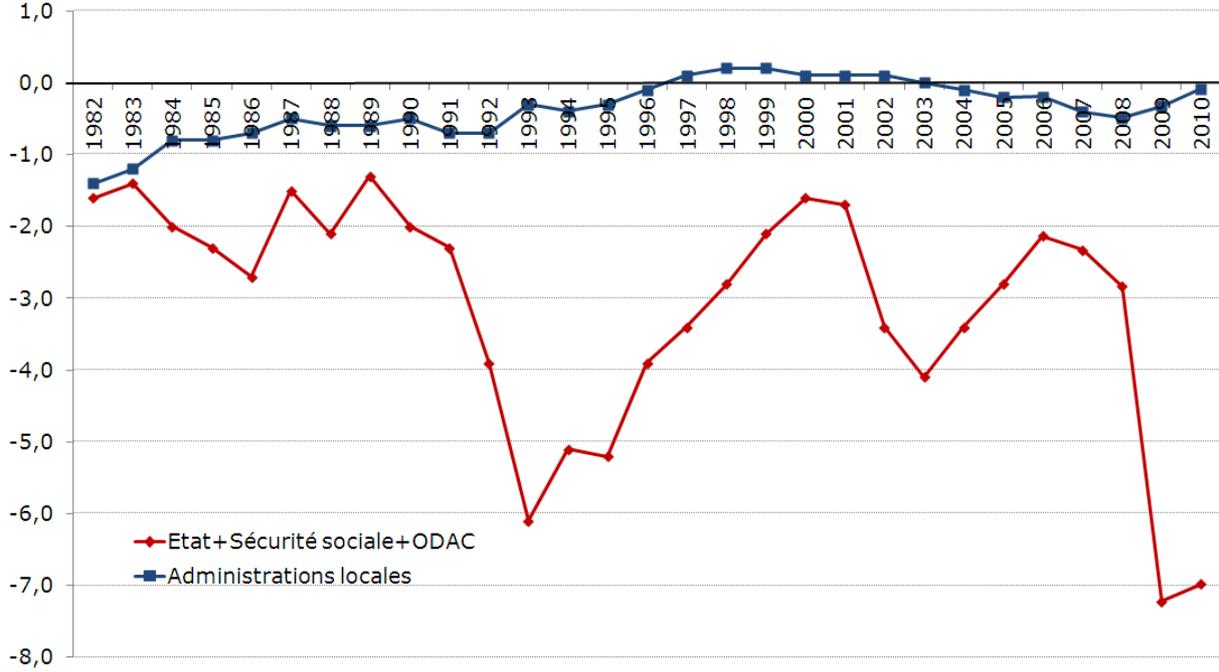
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
En milliards d'euros						
Administration centrales	919,5	911,5	955,6	1 052,5	1 186,5	1 260,0
Administrations locales	117,9	125,6	135,5	146,3	155,2	160,6
Administrations de sécurité sociale	110,2	115,0	120,3	119,9	151,1	170,6
Total administrations publiques	1 147,6	1 152,2	1 211,6	1 318,6	1 492,7	1 591,2
En % du produit intérieur brut						
Administrations centrales	53,5	50,7	50,6	54,4	62,8	65,2
Administrations locales	6,9	7,0	7,2	7,6	8,2	8,3
Administrations de sécurité sociale	6,4	6,4	6,4	6,2	8,0	8,8
Total administrations publiques	66,8	64,1	64,2	68,2	79,0	82,3

Source : Comptes nationaux annuel-Base 2000, Insee

Ainsi, en 2010, l'Etat et ses administrations représentent près de 79 % de la dette publiques, les administrations de sécurité sociale 11 % et les collectivités territoriales 10%.

Le graphique ci-après représente les composantes du déficit public depuis 1982. Il est à noter que la France a pu se qualifier aux critères de Maastricht grâce à l'excédent alors dégagé par les collectivités locales.

Evolution du déficit public au sens de Maastricht depuis 1982 par secteur institutionnel



Fiche n°2 - Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités

Depuis quelques années, l'Etat considère réaliser un effet financier envers les collectivités de l'ordre de 100,5 Mds€ en 2012 (contre 99,4 Mds€ en 2011).

Comme, il lui est difficile de s'en prendre aux déficits des collectivités (cf. fiche n° 1), il peut toutefois leur reprocher de lui coûter cher et de creuser son propre déficit, au sens où effectivement, pour financer ces transferts, l'Etat est conduit, au titre de ses dépenses courantes à alimenter son déficit et à emprunter.

En réalité, ce que les documents budgétaires (le « jaune ») qualifient désormais depuis 2011 de transferts financiers de l'Etat aux les collectivités territoriales » correspond bien souvent à des ressources fiscales qui leur ont été retirées ou à la compensation de charges qui leur ont été transférées.

Le groupe de travail « Carrez – Thénault » mis en place dans le cadre de la conférence des déficits a par ailleurs été très clair sur ce point, le financement de compétences antérieurement assumées par l'Etat ne peut être assimilé à un « effort financier de l'Etat vers les collectivités », d'autant plus que ces montants correspondent aujourd'hui à des ressources propres des collectivités.

Dans ces conditions, il ne faut pas considérer ces montants comme une aide généreusement « octroyée » par l'Etat aux collectivités locales. Il est donc difficile d'envisager d'en faire une variable de maîtrise des déficits de l'Etat.

Sur ces 100,5 Mds € en 2012 il convient de bien distinguer plusieurs blocs :

1. Les prélèvements sur recettes :

a. Ce ne sont pas des ressources dont l'Etat dispose pour son budget :

Les principales dotations de l'Etat ou compensations diverses de fiscalité locale (au titre notamment de la réforme TP) aux collectivités territoriales sont versées sous forme de prélèvements sur recettes, soit près de **59,5 Mds€** en 2012.

Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel notamment dans sa décision de principe du 29 décembre 1982, **les prélèvements sur recettes** s'analysent comme « une rétrocession directe d'un montant déterminé de l'Etat au profit des collectivités locales ou des communautés européennes en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'Etat, et **qu'il ne saurait, dans ces conditions, donner lieu à ouverture de crédits dans les comptes des dépenses du budget de l'Etat** ».

Cette distinction fondamentale a d'ailleurs été récemment confirmée par un avis du Conseil d'Etat du 4 juillet 2008 (non rendu public) qui rappelle que **cette rétrocession**

« s'opère par soustraction de recettes brutes, et donc en amont des opérations du budget de l'Etat » et qu'elle doit avoir pour objet « d'assurer le financement des charges qui incombent à ces bénéficiaires »

Le Conseil d'Etat a par ailleurs jugé utile, à cette occasion, de rappeler que ces versements revêtaient un « *caractère global et automatique et ne sauraient en revanche être le support de contributions allouées par l'Etat dans un but déterminé et dans le cadre d'une politique qu'il conduit* ».

Il ne s'agit donc pas à proprement parler de dotations de l'Etat versées à partir du budget général mais bien de rétrocessions pour couvrir des charges incombant à leurs bénéficiaires. Ce n'est pas un effort budgétaire de l'Etat.

b. Parmi ces derniers, il convient en particulier de souligner :

1 le poids de la DGF :

Si cette dotation atteint aujourd'hui plus de **41,4 Mds€** (dont 12,2 pour les départements), c'est que d'année en année elle a intégrée la compensation de recettes supprimées par l'Etat.

Ainsi, après de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle, les ressources de compensation ont fait passer la DGF, au début des années 2000, de 16 milliards d'euros environ à plus de 36 milliards d'euros.

Elle a par ailleurs absorbée de nombreuses dotations de compensation de taxe directes locales (multiplication des exonérations de TH, de TP et de foncier bâti ces dernières années).

2 l'importance du FCTVA : 5,5 Mds€ ;

3 le maintien de compensation de fiscalité supprimée :

En effet, les nombreuses niches fiscales votées depuis dix ans ont donné lieu à des dégrèvements de fiscalité locale (pris en charge par l'Etat) qui se sont rapidement converti en dotation de compensation de fiscalité locale mises dans l'enveloppe normée.

Elles représentent **13,4 Mds€** en 2012 (dont 2,9 Mds€ sous forme de DCRTP au titre de la réforme de la taxe professionnelle contre 800 M€ annoncé lors de la réforme en 2009), sans compter celles qui ont été intégrées dans la DGF au titre de la compensation de la suppression de l'ancienne part salaire de la TP.

2. Certaines dotations constituent bien des dépenses budgétaires

Elles sont bien inscrites au budget général de l'Etat : elles s'élèvent à **2,5 Mds€**.

Pour les départements il s'agit essentiellement :

- de la dotation globale d'équipement (DGE), soit 224 millions d'euros qui correspond à une partie du coût des compétences transférées en 1983 ;
- de la dotation globale de décentralisation (DGD), soit 266 millions d'euros qui correspondent également au financement des compétences de l'acte 1 de la décentralisation (une grande partie a d'ailleurs été basculée vers la DGF) ;
- de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC): 326 M€.

3. Les dégrèvements de fiscalité locale

Il est utile de rappeler qu'il ne s'agit pas en l'espèce de subventions aux collectivités, ni même de transferts de l'Etat vers les collectivités mais plutôt de solvabilisation du contribuable local, car l'Etat s'est obligé ou cru obligé de se substituer au contribuable local, principalement d'ailleurs au titre des entreprises (dégrèvement de taxe professionnelle de 2009 proche de 17 milliards d'euros). Il convient d'éviter tout amalgame à ce sujet. Pour 2012, ceci représentera **10,3 Mds €** (contre 11,13 Mds € pour 2011). A titre principal, il faut mentionner la compensation au titre de la TH (**4,8 Mds €** en 2012). Objectivement, ce sont des dépenses de l'Etat.

4. La fiscalité transférée : une représentation abusive dans ce tableau des transferts

Dans le montant total de 100,5 Mds€ calculé par le ministère du budget figurent également, de manière plus étonnante encore, la fiscalité transférée pour le financement des compétences décentralisées, soit **27,2 Mds€** en 2012 (contre 25,7 Mds€ en 2011) au sein de laquelle on trouve :

- le produit des **DMTO** (transférés en 1983 essentiellement aux départements) (**8,15 Mds€** en 2012) ;
- les fractions de **TSCA**, pour le financement des compétences de la loi du **13 août 2004** (**2,4 Mds€** pour 2012) ;
- les fractions de **TIPP**, pour le financement de l'allocation du **RMI** par les départements (**5,9 Mds€**).

Le postulat selon lequel ces ressources constitueraient un transfert financier de l'Etat est d'autant plus surprenant que la loi organique sur l'autonomie financière des collectivités que considéré ces recettes (et notamment la TIPP et la TSCA) sont bien des ressources propres des collectivités locales.

Au total, si l'on retranche de l'enveloppe de 100,5 Mds d'euros les prélèvements sur recettes (DGF, FCTVA), les dégrèvements financiers et compensation de fiscalité que l'Etat verse pour avoir privé les collectivités de recettes fiscales, et la compensation des transferts de charges, l'effort financier de l'Etat s'élève à 3,7 Mds d'euros. Il correspond principalement à des subventions de fonctionnement et d'équipement versées par les ministères (1,9 Mds d'euros et la DGE des départements et des régions.

Fiche n ° 3 - L'évolution de la dépense locale : une erreur de diagnostic

I. Un diagnostic infondé

1. Une stigmatisation orientée de la dépense locale

Jusqu'en 2010, de nombreux rapports sur la dépense publique (« jaune budgétaire de l'Etat », rapport Balladur...) notaient que, « à *périmètre constant de compétences, la progression [de la dépense locale] est de l'ordre de 1,8 points de PIB* » sur la période 1980 – 2007.

Ce constat était tiré d'un graphique déjà publié fin 2008 en annexe du projet de loi de finances pour 2009, et au sujet duquel les associations d'élus avaient déjà de fortes réserves.

Il apparaît aujourd'hui que ce chiffre, longtemps évoqué, était en réalité erroné.

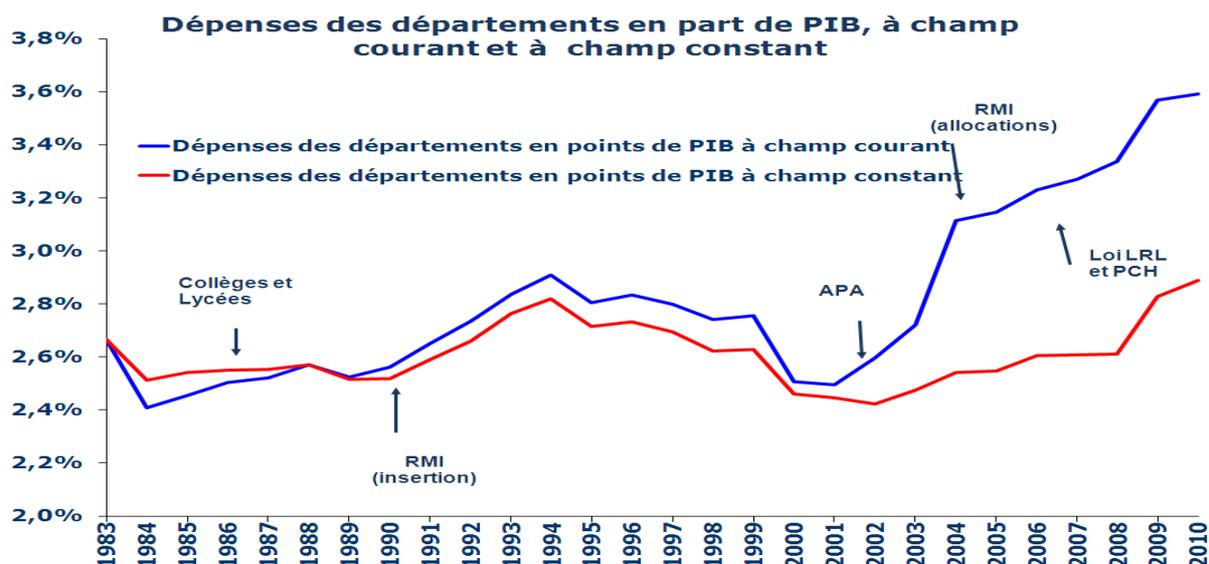
2. Un chiffrage aujourd'hui clairement démenti, en particulier pour les départements

A l'occasion des études approfondies du groupe de travail « Carrez – Thénault » mis en place dans le cadre de la conférence des déficits de 2010, tant les sources que la méthode de neutralisation des transferts de compétences, déterminées par les administrations centrales (Bercy et Ministère de l'Intérieur) ont en réalité établi :

a. qu'à périmètre constant de compétence, de 1983 à 2008, la hausse n'est que de 1,49 point de PIB soit plus de 5 milliards d'euros de moins qu'annoncé ;

b. que pour les départements en particulier, on constate une parfaite stabilité des dépenses des départements depuis 1983, à 2,6 % du PIB (les années 2009 et 2010 étant marquée par un PIB inférieur à celui de 2008, le graphique actualisé fait apparaître une légère augmentation à 2,9% du PIB).

C'est ce que montre le graphique ci-après :



Source : Rapport Carrez-Thénault. Actualisé par l'ADF pour les années 2009 et 2010

II. En réalité, des collectivités plus vertueuses que l'Etat, y compris sur les seules dépenses publiques

L'Etat bien qu'ayant quasiment ramené ses dépenses au niveau de 1980 (en point de PIB), n'a pas accompagné cette démarche par une élévation de sa performance : son périmètre d'action s'est modifié avec la décentralisation mais il n'a pas pris en compte la décentralisation.

Une note de la direction du Trésor de janvier 2006 estime que les transferts de compétences représentent en 2005 1,3 % du PIB. A périmètre constant, la part des dépenses de l'Etat dans le PIB a augmenté de 1,9%.

Dans le même temps, (1978/2010), la part de dépenses locales dans le PIB est passée de 7,8 à 11,8 % : les dépenses ont progressé en volume de plus de 3%/an contre 1.9 % pour la progression du PIB. Ce phénomène était assez inévitable avec la décentralisation car selon la DGTPE, à compétences inchangées, la dépense locale serait passée de 1978 à 2005 de 7,6 % à 9,5 % du PIB soit +2,8 % en volume/an. La dépense locale a donc cru dans le PIB dans les mêmes proportions que pour l'Etat : **1,9 point de PIB, mais avec un périmètre considérablement augmenté de compétences.**

III. Il conviendrait donc de disposer, concernant l'évolution des effectifs de la fonction publique du même partage de diagnostic :

Le rapport du groupe de travail Carrez-Thénault, qui associait les représentants des collectivités locales, a bien montré la nécessité de croiser les expertises pour établir une mesure précise de l'évolution de la dépense locale à périmètre de compétences constant.

Il a permis de revoir les chiffres longtemps inexacts annoncés par les administrations centrales.

Une telle expertise contradictoire serait nécessaire : l'Etat, pour l'instant, n'a pas souhaité se livrer à ce travail, qui ferait apparaître des incohérences dans les chiffres... mais aussi que les transferts de compétences et de charges n'ont pas donné lieu, aux dépens des collectivités, au transfert de **tous** les agents de l'Etat qui exerçaient avant ces transferts de compétences.

Face aux annonces de création de plus de 500 000 postes d'agents publics dans les collectivités locales, un travail de contre-expertise similaire à celui réalisé pour les dépenses en 2010 serait le bienvenu, d'autant plus que ce dernier chiffre fait l'objet aujourd'hui de nombreuses contestations.

Fiche n° 4 - Les facteurs de hausse des dépenses départementales

Une étude réalisée pour l'ADF par le cabinet PLC – DEMETER en 2006 avait déjà démontré que plus de 90 % de la hausse des dépenses de fonctionnement des conseils généraux entre 2005 et 2006 s'expliquait par des facteurs exogènes que les collectivités départementales ne maîtrisent pas. Cette tendance s'est confirmée depuis lors et s'explique notamment par les raisons suivantes.

I. La hausse des dépenses de personnel trouve souvent des justifications extérieures aux choix de gestion des départements

Il convient en effet de tirer toutes les conséquences des transferts de compétences ainsi que des mesures exogènes décidées par l'Etat qui ont un impact sur l'ensemble de la masse salariale. Si le détail de ces mesures s'avère complexe, en revanche, de nombreux exemples peuvent illustrer le coût de ces charges non compensées pour les départements.

1. Les conditions des transferts de compétences ont incité à des recrutements complémentaires

Il convient de citer par exemple le rapport d'inspection IGA – IGAS de juillet 2009 sur l'évaluation des transferts de personnel pour l'exercice des compétences décentralisées dans les domaines de la solidarité, de la santé et de l'action sociale, qui constate que l'Etat a accumulé auprès des conseils généraux une dette de 26,5 millions d'euros fin 2007 au titre des emplois disparus ou vacants.

Les conseils généraux ont également dû procéder à des recrutements complémentaires pour les MDPH, compte tenu du refus de nombreux agents de l'Etat d'intégrer ces nouvelles structures...

Ils ont aussi du recruter des cadres, car comme le reconnaît le rapport public (2012) de la Cour des comptes, « les agents transférés étant majoritairement de catégorie C, les départements ont ainsi souvent du reconstituer un encadrement.

Le rapport d'audit de modernisation sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat de janvier 2007 constate également :

- que « *le nombre d'agents affectés à la gestion du RMI avant 2003 a pu être sous-estimé par les services de l'Etat* »,
- que « *les créations de postes effectués par les conseils généraux (...) vise à offrir un accompagnement individualisé* » qui n'était pas mis en œuvre par les services de l'Etat.

La non reconduction de nombreux contrats aidés affectés à des fonctions de TOS a par ailleurs incité les collectivités à pérenniser ou à remplacer ces postes (sans compensation).

2. L'évolution de la masse salariale est en grande partie affectée par des décisions de l'Etat

Parmi les principaux déterminants de l'effet « prix » qui pèse sur la masse salariale, il convient de détailler les éléments suivants.

Les mesures générales d'augmentation du point de la fonction publique, décidé par le ministère en charge de la fonction publique (0,5 % en mars 2008, et effet en année pleine de la revalorisation de 0,8 % en février 2007) se sont traduites par une hausse d'au moins 0,5 % de la masse salariale en 2008.

Les mesures catégorielles qui pèsent souvent plus lourd pour les collectivités que pour l'Etat, comme le montre l'exemple de la revalorisation des carrières des fonctionnaires de la catégorie C (accords Jacob en 2006).

Les départements ont également pu porter parfois l'intégralité de décisions de revalorisation des rémunérations, imposées par la loi ou le décret, sans aucune compensation financière. Ainsi, la loi du 27 janvier 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux, en plus du doublement des durées de formation, a restructuré et revalorisé la rémunération minimale des assistants familiaux. Le ministère de la santé et des solidarités avaient d'ailleurs estimé ces surcoûts à près de 70 millions d'euros. Moins de 18 millions d'euros ont fait l'objet d'une compensation.

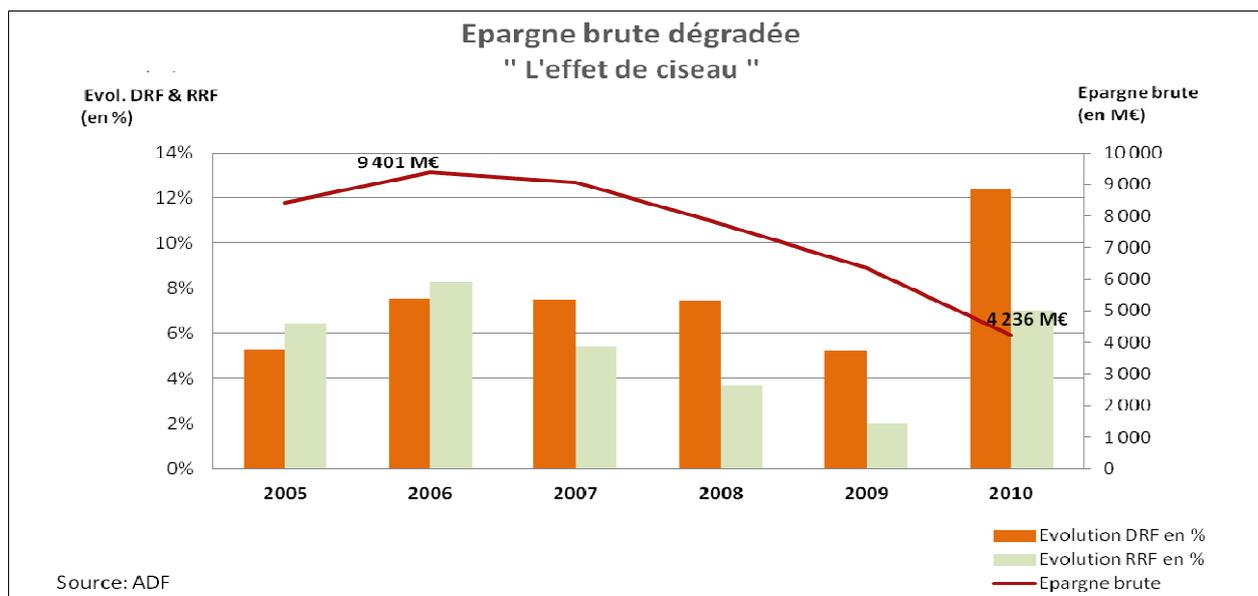
II. Une spécialisation en cours sur les prestations sociales

Cette tendance s'explique en particulier par le poids des prestations sociales versées par les départements avec la création de l'APA, puis le transfert du RMI et de la PCH et aujourd'hui avec la prise en charge des anciens bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) dans le cadre de la mise en œuvre du RSA.

Les dépenses d'aide sociale des départements sont passées de 14 milliards d'euros en 2001 à 35 milliards en 2010. Elles représentent aujourd'hui plus de 60 % des dépenses réelles de fonctionnement. Dans cet ensemble la part des prestations versées (APA, PCH, RMI-RSA...) ne cesse de croître.

Sur ces dernières dépenses, les marges de manœuvre des conseils généraux, si elles existent, sont relativement faibles : le coût total du RMI/RSA reste fortement corrélé au taux de chômage, le niveau du RMI/RSA ou de l'APA reste fixé par le gouvernement, le nombre de bénéficiaires de l'APA est une donnée exogène pour le département.

Pourtant, ces postes expliquent la majeure partie de la dégradation de la situation financière des départements et de l'effondrement de leurs taux d'épargne.

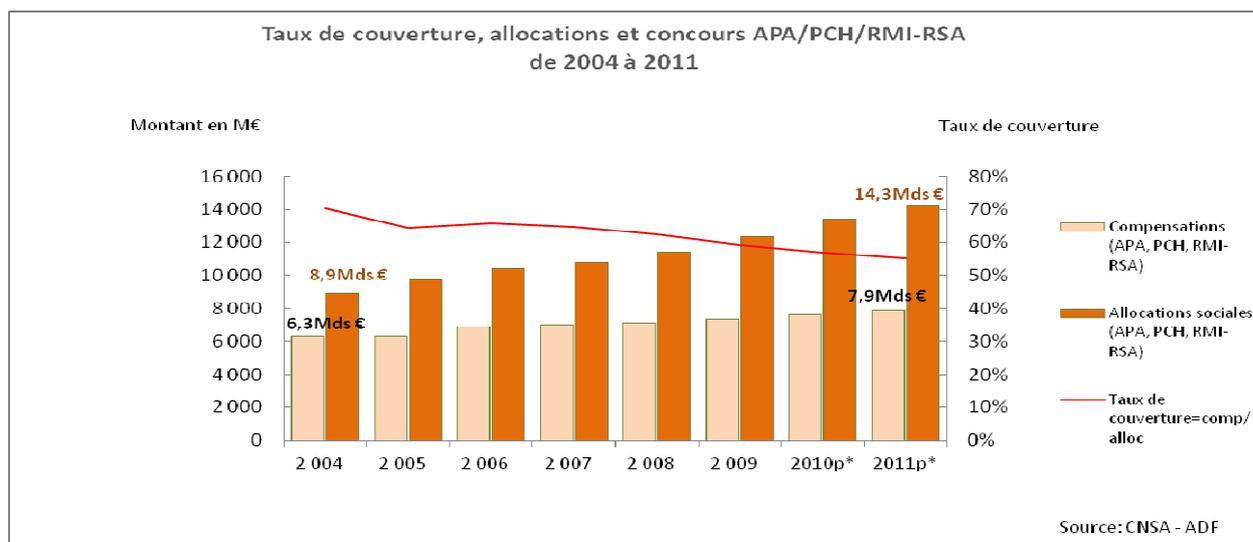


Chaque année, le déficit de compensation sur ces trois prestations s'élève pour les départements à plus de 5 milliards d'euros, comme le montre le tableau ci-dessous.

Au total le taux de couverture de l'APA est estimé entre 28 et 29% et celui de la PCH tombe à moins de 50%. En outre, selon les mêmes évaluations de la DGCL, au 31/12/2010, plus de 1,5M de personnes ont bénéficié du RSA socle (pour la Métropole) et du RMI (pour l'Outre-mer) : ceci représentera une charge pour les départements de **7,4Mds€** à rapprocher d'une compensation totale (FMDI compris) versée par l'Etat de **5,8Mds€**, soit un reste à payer de 1,6Mds€.

en M€	Compensations (APA, PCH, RMI-RSA)	Allocations sociales (APA, PCH, RMI-RSA)	Taux de couverture	Reste à charge
2 004	6 281	8 941	70,25%	2 660
2 005	6 274	9 746	64,37%	3 472
2 006	6 877	10 440	65,87%	3 563
2 007	6 986	10 790	64,74%	3 804
2 008	7 092	11 397	62,23%	4 305
2 009	7 322	12 345	59,31%	5 023
2010 p	7 624	13 427	56,78%	5 803
2011 p ¹	7 880	14 274	55,21%	6 394

¹ Prévisionnel



Il convient de rappeler que la décision du Conseil constitutionnel du 30 juin 2011 avait qualifié la prise en charge par les départements du RSA forfaitaire majoré de « *transfert de compétence* » et non d' « *extension de compétence* » au sens de l'article 72-2 de la Constitution. De ce fait, la compensation dont bénéficient les départements ne peut être inférieure au montant consacré par l'État à cette politique l'année précédant le transfert.

III. Les départements supportent de plus en plus le poids de charges nouvelles, en l'absence de toute compensation

Au-delà de la seule question des normes réglementaires (examinées dans le cadre de la CCEN), de nombreuses dispositions, parfois législatives, imposent des coûts supplémentaires aux départements.

1. De nouvelles obligations sans aucune compensation

L'exemple du fonds de financement de la protection de l'enfance censé compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 en matière de protection de l'enfance.

Néanmoins, l'art.3 du décret du 17 mai 2010 prévoit une seule enveloppe comprenant des crédits pour compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la loi de mars 2007, la deuxième enveloppe sera affectée à des actions de soutien à la parentalité ou à la protection des enfants vivant dans la précarité économique.

Alors que ce fonds n'a pas pour objet de compenser les désengagements financiers de l'État en matière d'aide à la parentalité.... d'autant plus que les montants prévus pour l'abonder apparaissent bien dérisoires, au regard des charges imposées aux départements.

2. Le transfert insidieux des conséquences de certains désengagements budgétaires de l'Etat

C'est le cas par exemple en matière de protection judiciaire de la jeunesse, dont les crédits relatifs à la protection des jeunes majeurs sont passés de 100 M€ en 2005 à 50 M€ en 2008 puis 13 M€ en 2009. Ils baissent encore de 50 % en loi de finances pour 2010.

C'est vers les départements que les bénéficiaires de ces dispositifs se retournent aujourd'hui.

3. Les textes d'application des lois Grenelle soumis à la CCEN :

D'après le bilan d'activité 2010 de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), l'impact de ces textes pour les collectivités est estimé en année pleine à 219,32 M€, et à environ 1,84 Mds€ sur la période 2010-2022.

L'avalanche de normes réglementaires et les limites de cette commission sont examinées dans la fiche n° 5.

Fiche n° 5 - Le coût des normes et les limites de la CCEN

Loi de finances rectificative pour 2007 a créé à l'initiative d'Alain Lambert, au sein du comité des finances locales, une commission consultative d'évaluation des normes qui associe les élus locaux pour émettre un avis sur l'impact financier pour les collectivités locales des mesures réglementaires et des propositions de textes communautaires.

Pourtant, et malgré la multiplication des initiatives pour maîtriser la production de ces normes coûteuses pour les collectivités, l'avalanche de textes réglementaires qui s'imposent collectivités n'a pas cessé ; pire elle s'accélère, pour des coûts de plus en plus lourds.

I. La CCEN, un système de régulation utile mais insuffisant :

A l'issue de plus de trois ans d'exercice, il apparaît que si la CCEN constitue un filtre dissuasif sur la production de certains décrets et règlements, elle témoigne aussi de certaines limites.

1. Le pouvoir de la CCEN reste au final limité :

En effet :

a. l'avis de ses membres n'est que consultatif

A titre d'exemple, le décret imposant un raccourcissement du délai global de paiement des collectivités a fait l'objet d'un avis unanimement défavorable de la part du collègue « élus » de la CCEN, compte tenu de son coût particulièrement élevé (plusieurs dizaines de millions d'euros). Il a toutefois été signé par le Premier ministre) ; il en va de même du décret relatif au fonds national de protection de l'enfance qui a reçu début mai 2010 un double avis négatif (CFL et CCEN) et qui a pourtant été publié le 18 mai 2010.

b. beaucoup de textes résultent de la mise en œuvre de dispositions législatives (l'avis de la CCEN n'est donc que purement formel) ;

c. les administrations centrales semblent minorer le coût à moyen et long terme des impacts financiers qu'elles réalisent et les accompagnent souvent du chiffrage d'hypothétiques économies que les départements ne constatent pas sur le terrain ;

d. parmi les représentants de l'administration, le ministère du budget donne systématiquement un avis favorable sur les projets de textes, pourtant très coûteux pour les comptes publics

En effet, ils ont déjà fait l'objet d'un arbitrage favorable par le gouvernement avant d'être présenté en CCEN, d'autant plus facile à obtenir que ce coût ne sera pas supporté par l'Etat.

2. Le coût pour les collectivités reste au total élevé :

Au total fin 2009, le coût des mesures soumises à la CCEN s'élevait déjà à plus d'un milliard d'euros en année pleine, par 365 millions d'euros « d'économies » (au regard du coût de la législation en vigueur). La balance était donc nettement défavorable

C'est pourquoi le Président de la République a annoncé dans le cadre de la conférence des déficits un moratoire sur les nouvelles normes imposées aux collectivités locales.

II. Un moratoire sans effets concrets :

1. La circulaire de juillet 2010

Pour mémoire, à l'issue de la Conférence des finances publiques en 2010, le Président de la République a annoncé un moratoire sur l'édiction par l'Etat des normes pesant sur les collectivités.

Une circulaire a donc été édictée par le Premier ministre le 6 juillet 2010. Elle s'applique « à l'ensemble des mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, dont l'adoption n'est commandée ni par la mise en œuvre d'engagements internationaux de la France ni par l'application des lois ».

A l'occasion du Congrès des maires de cette même année, le Président de la République a réitéré l'importance de cette décision : « Avec le Premier ministre, nous avons donc décidé un moratoire applicable aux collectivités territoriales. Je dis aux ministres que nous n'accepterons aucune exception à la règle du moratoire sur les normes ».

2. Des exceptions nombreuses et de plus en plus coûteuses :

Malgré cette circulaire, l'inflation normative n'a pour autant pas cessé ; elle s'est même aggravée en exploitant les nombreuses dérogations prévues dans la circulaire du Premier ministre qui précise le contenu et les limites de ce moratoires.

Pire, le coût des décrets examinés par la CCEN se révèlent chaque mois plus élevés.

Enfin alors que l'inscription de texte en urgence devant la CCEN devait être exceptionnelle, les réunions en urgence, voire en extrême urgence sont de plus en plus

nombreuses, laissant peu de place pour l'expertise contradictoire de texte souvent très techniques.

III. Les normes du Grenelle de l'environnement : un gouffre financier pour les collectivités :

Le moratoire ne porte en effet pas sur les mesures d'application de dispositions législatives votées. Beaucoup de textes sont inscrits à ce titre (257 projets de textes réglementaires doivent faire suite au vote de la loi « Grenelle 2 »).

Les 86 premiers textes d'application déjà examinés par la CCEN au cours des derniers mois, concernant cette seule loi, se traduisent d'ores et déjà par près de 2,4 milliards d'euros de dépenses supplémentaires à la charge des collectivités, dans des délais rapprochés, sans compter les nouveaux règlements à venir, encore plus onéreux.

D'après le bilan d'activité 2010 de la CCEN, l'impact de ces textes pour les collectivités est estimé en année pleine à 219,32 M€, et à environ 1,84 Mds€ sur la période 2010-2022.

Parmi ces mesures, celles qui emportent les conséquences financières les plus importantes sur les collectivités sont les suivantes :

- le décret et son arrêté d'application relatifs aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions (réglementation thermique 2012), dont le coût sur les collectivités territoriales est évalué en année pleine à 150 M€,
- le décret relatif aux dispositions de l'annexe environnementale, dont le coût global pluriannuel est évalué à 480 M€ lissés sur 9 ans, soit 53 M€ par an sur la période 2014-2022,
- le décret et l'arrêté relatifs à la surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains établissements recevant du public, dont le coût global annuel de la mesure est estimé à 40,8 M € pour les collectivités, dont 37,5 M€ pour les communes, 2,3 M€ pour les départements et 1 M€ pour les régions.

IV. Pourtant de nombreuses pistes pour mieux maîtriser les flux de textes nouveaux existent :

Pour faire jouer à la CCEN un véritable rôle de filtre, encore faudrait-il lui conférer des compétences supplémentaires, quitte à préciser son champ d'intervention (limité aux seuls dispositifs ayant un impact financier et budgétaire sur les collectivités locales).

1. En permettant à la CCEN de se saisir réellement du « stock » réglementaire

Il s'agirait de proposer au gouvernement les allègements, modifications, adaptations, suppression des mesures obsolètes, inutiles et coûteuses :

Ce chantier, souvent annoncé a d'ailleurs fait l'objet d'un rapport spécifique, comme l'avait annoncé le Président de la République fin 2010 :

« Il nous faut aller encore plus loin en lançant le chantier de la simplification du stock de normes existantes [...]. Je souhaite que soit mené un travail identique mais, cette fois-ci, sur les normes qui concernent les collectivités territoriales. Il y a là un enjeu de lutte contre la dépense publique inutile. Car en face de chaque norme, il y a une contrainte et donc un coût pour la collectivité. Je m'y étais engagé devant le Congrès des maires, je souhaite que ce chantier soit mené sans tarder. Je demanderai à Eric DOLIGE, sénateur et président de conseil général, de me rendre, également pour la fin mars, des propositions de simplification, en étroite concertation avec les grandes associations d'élus. »

Pour autant, l'allègement de ce stock n'est toujours pas entré en vigueur.

2. En permettant à la CCEN d'être systématiquement saisie pour avis de tout projet de loi relatif aux collectivités locales

Cet avis servirait à éclairer le Parlement, en particulier sur la qualité de l'étude d'impact produite par le Gouvernement.

3. En conférant à la CCEN la capacité à rendre un avis conforme sur certains projets de texte

Il s'agirait de pouvoir bloquer des mesures réglementaires qui lui paraissent inappropriées et inutiles.

4. En facilitant la participation des élus à cette commission

Elle se réunit plus d'une fois par mois, et examine des projets de texte à très forte technicité. Il conviendrait donc de renforcer et de diversifier la participation des élus pouvant siéger au sein de la CCEN.

Il s'agirait d'élargir le collège des élus membres de la CCEN au-delà de la représentation du comité des finances local, afin de faciliter une meilleure participation.

Fiche n°6 - La maîtrise de la dépense publique locale : Les pistes à éviter

I. Ecarter tout indicateur standard d'évolution de la dépense locale

A plusieurs reprises a été évoquée l'idée de mettre en place un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale.

1. Cette idée souvent évoquée doit être écartée :

- très contestable sur un plan constitutionnel car elle méprise le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, dans une République décentralisée,
- la diversité des territoires rend difficile à établir de manière incontestable une norme globale, mais on peut avec un peu de travail créer des normes adaptées ;
- inopérante pour maîtriser la dépense publique : en cas de dépassement de l'objectif, toutes les collectivités seront-elles sanctionnées ? A défaut pourquoi comparer nationalement des évolutions de la dépense locale variable selon les cycles d'investissement, les besoins de la population ?

2. Surtout, il faut souligner que cette éventualité, qui figurait dans le rapport Richard, était accompagnée de nombreuses conditions pour pouvoir être mise en œuvre :

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

Hélas, aujourd'hui :

- le diagnostic sur l'évolution des finances locales n'est pas partagé, à tout le moins concernant les effectifs des collectivités locales ;
- avec l'abandon du contrat pluriannuel de solidarité et de performance, et le gel désormais pérenne des dotations de l'Etat, ce dernier avoir renoncé à l'idée même de contractualisation, lui préférant la norme ;
- cette proposition mentionnait par ailleurs des engagements réciproque alors que plus que jamais les relations Etat/Collectivités se font dans un sens unilatéral.

II. Ne pas décliner aux collectivités une revue générale des politiques publiques pilotée nationalement

Au contraire, ce sont bien les initiatives locales qu'il convient de favoriser et non pas le pilotage national des politiques décentralisées.

1. A ce titre, il convient de rappeler que le rapport de la commission Pébereau en 2005, « la France face à sa dette » s'est notamment penché sur la maîtrise de la dépense locale, et proposait de « mieux associer les collectivités territoriales ».

Deux préconisations y étaient consacrées :

- *préconisation n° 5 selon laquelle la stabilisation des dotations de l'Etat aux collectivités doit s'accompagner d'une contrepartie : « **assurer la neutralité des transferts ; ne pas imposer unilatéralement de nouvelles dépenses aux collectivités territoriales** » ;*

L'Etat a aujourd'hui stabilisé (puis réduit) ses dotations aux collectivités. Sans aucune contrepartie.

- *préconisation n° 6 : « assurer aux collectivités une plus grande maîtrise de leurs ressources et de leurs dépenses ».*

C'est exactement l'inverse qui a été décidé avec la suppression de la taxe professionnelle et ses conséquences.

III. Tempérer les éventuelles économies générées par une nouvelle répartition des compétences entre les collectivités territoriales

Une étude réalisée par KPMG en 2009 montre que les gains financiers d'un rapprochement institutionnel entre les régions et les départements sont « faibles à court – terme, peu significatifs à long – terme » et qu'à contrario une « fusion pourrait même se traduire par des coûts induits réels ».

En effet, les gisements d'économie potentiels sont limités, mais que les risques d'aligner par les haut du coût des politiques publiques locale sont fort et surtout portent sur des montants élevés.

IV. Tempérer tout impact d'une réduction des ressources des départements sur l'évolution de leurs dépenses

Le rapport du groupe de travail « Carrez – Thénault » de mai 2010 précise bien l'équation budgétaire très complexe à laquelle sont confrontés les départements.

Il explique clairement et précisément que « **la hausse des dépenses sociales obligatoires des départements ne peut être infléchie par des mesures concernant ce seul niveau de collectivité** ».

Rappelons que depuis 2002, les départements se sont vus successivement attribués par l'Etat la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), du revenu minimum d'insertion (RMI) devenu revenu de solidarité active (RSA) et des prestations de compensation du handicap (PCH). S'y ajoutent les charges afférentes aux transferts des techniciens et ouvriers de Services des collèges, des personnels de la direction départementale de l'équipement.

Ces transferts de compétences avaient par ailleurs des conséquences néfastes sur le budget des départements, leur santé financière est devenue ainsi très fragile : resserrement des marges de manœuvre, effet de ciseau....

D'après les rapporteurs «Carrez et Thénault» : même si les départements devront poursuivre leurs efforts, « **le problème ne pourra être résolu sans arbitrage au niveau national** ».

Fiche n° 7 - La maîtrise de la dépense publique locale : Les solutions à proposer

De vrais leviers de maîtrise de la dépense locale existent. Certains dépendent souvent de la clarification des relations avec l'Etat, qui pourrait être substantiellement améliorée. D'autres ne relèvent que des décisions de gestion des collectivités, et sont déjà largement utilisés au quotidien.

I. Il existe des gisements de maîtrise de la dépense locale dans la responsabilisation des acteurs

1. En investissement, les collectivités restent encore trop souvent sollicitées pour le financement de projets relevant des compétences de l'Etat

La question des financements croisés a été assez explorée dans les différents rapports parus ces dernières années. Dans son rapport élaboré au titre de la revue générale des politiques publiques en novembre 2007, Alain Lambert a souligné que :

« Les appels à participation [de l'Etat] conduisent les collectivités à financer des équipements et des réalisations hors ou aux marges de leurs champs de compétence, privilégiant sans doute la recherche de l'argent « là où il est » plutôt que la sélection des projets sur la base de leur intérêt public et de leur rentabilité socio-économique ».

La proposition consistant à demander au maître d'ouvrage à financer une partie minimale (à déterminer en fonction de la nature des investissements) du coût de ces projets pourrait donc bien trouver à s'appliquer aussi à l'Etat.

Le rapport public thématique de la Cour des comptes portant sur « la conduite par l'Etat de la décentralisation » a cherché à appréhender les volumes des principaux cofinancements en matière d'investissement.

Il y apparaît que l'Etat bénéficie de financements substantiels de la part des collectivités, alors que sa contribution aux financements des projets de ces dernières se réduit d'années en années.

2. En fonctionnement, l'Etat serait aujourd'hui un des acteurs majeurs des surcoûts constatés dans les cofinancements.

A titre d'exemple, un rapport d'audit sur l'impact de la décentralisation sur les administrations de l'Etat (IGF, IGAS, IGA, 2007) a souligné que les services centraux de l'Etat ont vu entre 1985 et 2006 leurs effectifs augmenter fortement malgré les

nombreux transferts de compétence aux départements sur ce secteur. Le rapport proposait donc :

- de préciser par une loi organique l'alinéa de l'article 72 de la Constitution qui dispose que les collectivités territoriales ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en l'œuvre à leur échelon » (proposition n° 28) ;
- de faire précéder toute nouvelle étape de la décentralisation d'études d'impacts approfondies permettant d'anticiper les conséquences concrètes des transferts envisagés sur les processus de décision, les organisations administratives nationales et locales et les démarches des usagers (proposition n° 30) ;
- de faire systématiquement précéder les transferts de personnels d'audits préalables qui devraient être confiés à des experts indépendants de l'Etat et des collectivités territoriales (proposition n° 31).

II. Il convient de continuer à laisser les collectivités développer leurs outils d'optimisation de la dépense locale

1. Favoriser les initiatives locales plutôt que l'imposition de méthodes nationales

Le rapport Migaud Lambert de novembre 2006 sur la mise en œuvre de la LOLF rappelait bien que la maîtrise de la dépense locale passe d'abord par les initiatives locales :

*« La LOLF inspire de nombreuses collectivités locales souhaitant moderniser leur gestion. Il ressort des expérimentations en cours que ces collectivités adoptent, à partir de principes communs de gestion orientée vers les résultats, des organisations très différentes les unes des autres en fonction de leurs spécificités. **Il est préférable d'accompagner ces expérimentations plutôt que de tenter de les formater dans un moule commun qui découragerait leurs promoteurs. Une "LOLF locale" serait donc inopportune.***

Si de nouvelles normes doivent néanmoins voir le jour, ce devrait être pour lever les obstacles ».

2. Valoriser la mise en réseau par les collectivités des expériences et des données de comparaison

Le rapport public annuel de la Cour des comptes paru en février 2009 a par ailleurs consacré une partie au pilotage et au contrôle de gestion des collectivités locales. Il se penche en particulier sur la question des indicateurs de gestion et précise que :

« L'appropriation par les élus de tels référentiels suppose qu'ils soient adaptés et non contraignants, ce à quoi peuvent répondre des initiatives telles que celle prise par

l'association des départements de France de mettre en place, grâce au réseau des contrôleurs de gestion, des référentiels correspondant aux politiques publiques conduites par les conseils généraux. »

Il s'agit une fois de plus bien de favoriser les initiatives locales et non l'implication des administrations centrales de l'Etat.

III. Il convient surtout d'appliquer enfin les préconisations des rapports les plus récents sur la maîtrise de la dépense locale :

Il ne suffit pas de pointer du doigt les collectivités locales en organisant des réunions aussi rares qu'éphémères dans leurs effets. Il convient surtout de rappeler :

1. Que la Conférence nationale des exécutifs à qui il appartient justement de favoriser les échanges entre l'Etat et les collectivités sur de tels sujets ne s'est pas réuni depuis plus de trois ans, malgré les demandes réitérées des associations d'élus ;

2. Que des solutions consensuelles ont déjà été proposées, sans qu'il n'en ait jusqu'à présent été tenu compte :

Il suffit pour s'en convaincre de rappeler la liste des propositions figurant dans la dernière partie du rapport Carrez-Thénault justement demandé en 2010 par le Président de la République, et portant sur la maîtrise des dépenses locales.

a. il apparaît, à partir de l'extrait ci-dessous de la table des matières de ce rapport, qu'aucune de ces propositions n'ont été mises en œuvre, à l'exception toutefois d'un renforcement progressif de la péréquation :

3. PROPOSITIONS	16
3.1. Les règles d'évolution et de répartition des transferts financiers de l'État aux collectivités locales doivent ménager un accroissement de la péréquation	16
3.1.1. Tous les concours de l'État ne peuvent être inclus dans une éventuelle norme stabilisée en valeur	16
3.1.2. La nécessité d'approfondir la péréquation	17
3.2. Il est indispensable d'instaurer sans attendre un partenariat renouvelé entre l'État et les collectivités locales pour la définition et la gestion de leurs responsabilités partagées	18
3.2.1. Structurer le dialogue État / Collectivités locales	18
3.2.2. Harmoniser les outils de gestion et de pilotage des compétences transférées	19
3.2.3. Élaborer un outil de mesure et d'information sur les coûts et rendre ces derniers transparents	20
3.2.4. Mettre fin à l'effet inflationniste des normes	21
3.2.5. S'assurer de la compatibilité des politiques nationales avec la maîtrise des dépenses locales	21
3.2.6. Définir un recentrage concerté des cofinancements d'infrastructures	22

b. enfin, la conclusion de ce rapport était particulièrement explicite :

« Le groupe de travail considère que la mise en place d'une norme de la dépense locale ne constituerait pas un moyen adapté à la maîtrise globale des dépenses des collectivités locales ».