

# Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun

Présentation du rapport - 16 avril 2014

Nous sommes partis d'un double constat :

- ◆ la dégradation des finances publiques de la France :
  - un déficit public systématique depuis quatre décennies,
  - une dette proche des 2 000 Md€, soit 30 000 € par habitant.
- ◆ l'attachement de nos concitoyens au maintien d'un service public de qualité.

La mission a rencontré de multiples acteurs :

- ◆ Plus de 100 rencontres et près de 250 personnes entendues,
- ◆ Une comparaison internationale,
- ◆ Des enjeux étudiés plus en détail comme les aides économiques, les personnes âgées, les transports, la culture et les ressources humaines.

Nourrie de ces entretiens et analyses, elle articule sa démarche en trois temps :

- ◆ La restauration préalable de la confiance.
- ◆ Un nouveau *deal* territorial pour clarifier les rôles.
- ◆ Des outils individuels et collectifs pour maîtriser les finances publiques.

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

### 1.1. Un constat de défiance entre l'Etat et les collectivités territoriales

- ◆ **Etat et collectivités territoriales au fond se connaissent mal :**
  - Les administrations centrales de l'État connaissent mal la réalité locale.
  - Chacun tient un double discours :
    - l'Etat qui veut des économies mais sollicite financièrement les collectivités pour investir et financer de multiples actions ;
    - les collectivités qui demandent l'intervention de l'Etat (emprunts toxiques) ou au contraire s'étonnent de son retrait sur des secteurs qui pourraient être décentralisés.
  - Il convient de distinguer la question de la bonne ou de la mauvaise gestion de celle des marges financières. Trop souvent les deux questions sont confondues.
- ◆ **L'affaiblissement de l'Etat territorial, sans clarification des rôles, a déstabilisé la relation Etat-collectivités.**
- ◆ **Des normes asphyxiantes et des décisions gouvernementales peu ou pas concertées.**

- Ex : Coûts associés à la réforme des rythmes scolaires : 600 M€ pour les communes (activités périscolaires) et 60 M€ pour les départements (transport scolaire) en année pleine.
- Ex : Revalorisation du point d'indice de 1 % pour tous les fonctionnaires ☑ impact de près de 547 M€ pour la fonction publique territoriale.
- Des normes pour le passage des tritons ou des crapauds sous la voirie.
- Des obligations qui vont dans un détail qui interdit l'intelligence.

## 1.2. Enjeu: L'instauration de la confiance suppose que les responsabilités soient clairement identifiées : qui décide paye

- ◆ **Reconnaître le rôle des collectivités territoriales dans la modernisation des services publics.** Aujourd'hui, l'action publique repose en partie sur les collectivités. Elles doivent trouver toute leur place dans la gouvernance des politiques publiques.
- ◆ **Associer les collectivités territoriales aux décisions qui les concernent.** S'il existe de multiples lieux de discussion pour aborder telle ou telle thématique entre État et collectivités territoriales, ce ne sont pas des lieux de gouvernance partagée et la discussion intervient trop souvent en aval.
- ◆ **Alléger les contraintes normatives qui pèsent sur elles.** Comme d'autres acteurs économiques, les collectivités demandent des normes moins nombreuses et plus stables. C'est essentiel pour :
  - agir plus vite au service de nos concitoyens ;
  - diminuer les coûts.

## 1.3. Propositions

- ◆ **Refonder une gouvernance qui aujourd'hui n'existe pas :**
  - Créer un « Dialogue national des territoires », instance qui doit constituer un espace de travail régulier entre responsables politiques de l'État (Premier ministre et ministres concernés) et des collectivités territoriales (présidents des principales associations), réunions préparées par des discussions entre administrations ;
  - Partager les données et les analyses au sein d'un « Observatoire des collectivités territoriales » (associations d'élus et principales administrations de l'Etat) afin de nourrir ce dialogue Etat-collectivités. Aujourd'hui ce partage n'existe pas.
- ◆ **Limiter le niveau de détail des lois et des prescriptions réglementaires :**
  - Plus d'initiatives doivent être laissées aux collectivités afin de conforter la responsabilité des acteurs locaux et donner tout son sens au caractère décentralisé de l'organisation des pouvoirs publics ;
  - Cela ne suppose pas une réforme de la constitution mais simplement que l'État accepte de légiférer moins et autrement, en adoptant des lois et des textes réglementaires fixant uniquement des objectifs et laissant les moyens à l'appréciation des collectivités responsables ;
  - Cela permettrait de concilier universalité de la norme et adéquation aux territoires sans pour autant aller jusqu'au pouvoir réglementaire autonome.

- ◆ **Mesurer l'impact financier des nouvelles normes sur les collectivités, en amont de la prise de décision :**
  - Communiquer en amont selon une procédure formalisée les projets de textes ayant un impact sur les collectivités ;
  - Prévoir la saisine des instances d'évaluation (CCEN, CCEC) avant la finalisation des textes. Après, c'est trop tard. C'est avant qu'il faut savoir combien cela coûte ;
  - Assurer une collégialité des employeurs publics (via un mandat formalisé) lors des discussions en matière salariale et de ressources humaines ayant un impact sur l'ensemble des fonctions publiques.

## 2. Clarifier les perspectives pour chaque échelon territorial

### 2.1. Une double réalité : un nombre élevé de collectivités et une forte imbrication des compétences

- ◆ **Un nombre élevé de collectivités territoriales en France, par rapport à ses voisins européens.**
  - Spécificité française, héritée de son histoire, la France compte :
    - 36 700 communes (contre 11 220 communes en Allemagne et un peu plus de 8 000 communes en Espagne et en Italie),
    - 2 581 établissements publics de coopération intercommunale,
    - 10 198 syndicats de communes,
    - 101 départements,
    - et 26 régions.
  - L'OCDE estime ainsi que, pour 100 000 habitants, existent en moyenne 58 communes en France, contre seulement 2 au Danemark (la moyenne l'Union Européenne étant à 18).
  - La France se singularise également par le principe d'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre et, jusqu'ici, par l'absence de réforme structurelle d'envergure visant à diminuer le nombre de collectivités :
    - Danemark (2007) : de 271 à 98 communes et suppression des 14 « amter » (départements),
    - Pays-Bas (2025): de 403 à 100-150 communes, de 12 provinces à 5 grandes régions,
    - En Suède : de 2 500 communes dans les années 1930 à 290 aujourd'hui.
- ◆ **Une véritable imbrication des compétences et des financements entre État, administrations de sécurité sociale, et collectivités territoriales.**
  - La majorité des compétences sont exercées par plusieurs niveaux de collectivités, voire partagées avec l'État, ce qui génère de multiples flux de financements croisés et induit des coûts : coûts d'instruction redondants, coûts de gestion, coûts de coordination (élaboration de schémas), coûts de structure (création de syndicats mixtes ou d'établissements publics pour se coordonner...

## 2.2. Enjeu : Clarifier le partage des compétences, pour suivre et rationaliser la dépense par politique et par territoire

- ◆ **Nous pensons qu'il faut éviter l'uniformité et prendre en compte la diversité des territoires et des collectivités : les besoins du milieu rural ne sont pas ceux des villes**
- ◆ **La clarification doit commencer par l'Etat :**
  - Dans un certain nombre de domaines non régaliens, la compétence résiduelle de l'État ne constitue ni un facteur d'équité, ni un facteur de pertinence.
  - En matière culturelle ou d'aide économique par exemple, les représentants des collectivités territoriales rencontrés par la mission ont pointé le décalage entre la présence de l'État autour de la table et sa très faible contribution financière.

## 2.3. Propositions

### 1° Des principes généraux doivent guider cette clarification :

- ◆ **Redéfinir la ligne de partage des compétences entre acteurs locaux**
  - Définir seulement un ou deux niveaux de collectivités pour chaque domaine de compétence
  - Supprimer la clause générale de compétence et toiletter de manière approfondie les textes fondant les compétences sectorielles des collectivités
- ◆ **Achever la décentralisation en transférant les moyens d'intervention de l'Etat dans les domaines où les collectivités interviennent aujourd'hui majoritairement**
- ◆ **Diminuer le nombre de satellites et de démembrements des collectivités territoriales qui contribuent à la complexité du paysage.**

### 2° Pour les régions, il faut les doter des moyens de leurs ambitions :

- ◆ Transférer au Conseil régional les compétences résiduelles de l'Etat :
  - Aides économiques et formation professionnelle gérées par les DIRECCTE.
  - Soutien au spectacle vivant
  - Tourisme.
  - Patrimoine immobilier des instituts de formation sanitaire et sociale.
  - Sport (État ne conservant que le contrôle des normes et le niveau national).
- ◆ Les prérogatives en termes d'impulsion et de coordination des politiques publiques dont la région est chef de file, doivent être renforcées. Il est nécessaire de rendre opposables les principaux documents-cadres de stratégie régionale tel que le schéma régional de développement économique ou encore le schéma régional de développement et d'aménagement du territoire.
- ◆ S'assurer que les régions disposent d'une taille critique suffisante afin que cette compétence s'exerce de manière pertinente, et contribue à résorber les déséquilibres

### 3° Pour les départements, nous pensons que des évolutions différenciées doivent être favorisées :

- ◆ Comme pour les régions, certaines compétences de l'Etat doivent être exercées à l'échelle départementale :

- Prenez les routes nationales : l'État a conservé la gestion et l'entretien de 9500 kms de routes qui l'ont conduit à maintenir des unités territoriales d'entretien et de déneigement des routes, exerçant les mêmes fonctions que le département.
  - Il en est de même pour la gestion des pupilles de l'État, l'ensemble de la protection de l'enfance relevant du département ou la prise en charge des enfants handicapés, le handicap étant largement une compétence départementale.
- ◆ **Il faut surtout clarifier la nature des responsabilités sociales du département au regard des prestations qu'il verse** : la nature des responsabilités du département doit être précisée, dans une logique de prescripteur-payeur, par ex : en matière de RSA :
- soit les départements ont les marges de manœuvre pour exercer une vraie compétence décentralisée (modulation des aides, expérimentations,...) ;
  - soit la compétence est re-centralisée, les départements n'exerçant par délégation qu'un rôle de guichet pour le compte de l'État, sans responsabilité financière, et reçoivent dès lors les dotations nécessaires à l'euro près.
- ◆ **Selon leur densité de population, les départements satisfont des demandes sociales et territoriales très diverses d'un territoire à l'autre.**
- Les départements les plus ruraux ont vocation à fédérer des intercommunalités et à accomplir pour le compte de la région des actions pour lesquelles la proximité est indispensable :
    - Dans les territoires ruraux, le transformer en une fédération d'intercommunalités.
  - D'autres, plus urbains, se confondent avec les métropoles ou grandes agglomérations qui les recouvrent :
    - Dans les territoires urbains, fusionner ses compétences avec celles des agglomérations ;
    - Cela peut nécessiter éventuellement de redéfinir les limites du département en lien avec les départements voisins si le territoire hors du champ de la fusion ne dispose pas de la taille critique suffisante.

#### 4° Renforcer l'intégration des communes au sein des intercommunalités :

- ◆ Dans un souci de renforcement de l'intercommunalité, il convient d'élargir les compétences exercées au niveau intercommunal ;
- ◆ A horizon de 6 ans, au moins 60% des dépenses devraient être faites au niveau intercommunal : une contrainte d'intégration serait fixée par la loi ;
- ◆ Les politiques ayant de plus en plus vocation à être exercées au niveau du territoire intercommunal, la dotation globale de fonctionnement des communes serait progressivement basculée sur l'intercommunalité avec des garanties pour les communes membres ;
- ◆ Réduire significativement le nombre de syndicats de communes :
  - Malgré la récente couverture totale du territoire par des intercommunalités à fiscalité propre, il reste encore 10 198 syndicats à vocations multiples et à vocation unique (contre 12 609 en 2010) ;
  - Il faut parvenir, dans un souci de maîtrise de la dépense, à une réduction importante du nombre de ces structures en les fusionnant avec les intercommunalités.

### 3. Se doter de nouveaux outils pour redresser les finances publiques

Ces outils sont de deux natures :

- ◆ des outils techniques qui jouent leur rôle au niveau de chaque collectivité ;
- ◆ des outils collectifs par rapport à nos engagements européens.

#### 3.1. Les outils pour améliorer l'efficacité et le contrôle de la dépense pour chaque collectivité

##### 3.1.1. Le constat, détaillé dans le rapport, est que :

- ◆ les comptes des communes et des EPCI ne sont pas consolidés, n'intègrent pas les démembrements et ne permettent donc pas d'appréhender globalement les politiques locales. Par analogie avec une entreprise, la règle d'or des collectivités (qui interdit notamment tout déficit de fonctionnement) est une règle d'équilibre financier qui pèse sur la société-mère mais jamais sur les comptes consolidés du groupe ;
- ◆ les collectivités ne disposent que rarement d'une anticipation financière pluriannuelle (pas de programme pluriannuel des investissements ou de plan de mandat) ;
- ◆ le coût de fonctionnement des équipements n'est pas toujours appréhendé.

##### 3.1.2. L'enjeu est de renforcer l'information financière des citoyens et des gestionnaires, pour une meilleure maîtrise de l'évolution de la dépense locale

- ◆ Garantir un meilleur contrôle démocratique de la dépense.
- ◆ Permettre aux élus locaux de mieux maîtriser l'évolution des dépenses et recettes.

##### 3.1.3. Les propositions

- ◆ **Renforcer l'information financière à destination du citoyen**
  - Inscrire dans la loi l'obligation de présenter à la délibération de l'assemblée avec la publicité nécessaire à l'égard des citoyens locaux :
    - en début de mandat, un plan de mandature ;
    - des données précises quant à la situation financière de la collectivité sur la base d'un tableau de bord des indicateurs de gestion ;
    - à l'occasion du vote du budget une programmation pluriannuelle actualisée des investissements, un recensement exhaustif des engagements hors bilan et une présentation des structures satellites de la collectivité ;
  - Présenter les budgets communaux en annexe du budget de l'EPCI. A terme, élaborer un budget consolidé pour le territoire intercommunal.
- ◆ **Renforcer les règles comptables pour mieux anticiper les évolutions financières**
  - Réaliser et transmettre à l'assemblée délibérante pour information une étude d'impact socio-économique sur les projets d'investissement significatifs ;
  - Renforcer les obligations de provisionnement des risques sur les structures satellites des collectivités et rendre obligatoire une délibération de l'assemblée dans le cadre du vote du budget sur les engagements hors bilan de la collectivité ;
  - Provisionner un an de fonctionnement d'un équipement lors du vote du projet ;

- Mettre en place un mécanisme de provisionnement des recettes exceptionnelles de droits de mutation à titre onéreux pour les départements (augmentation du produit supérieure à 10 % par an).

### 3.2. Un outil collectif: un pacte financier pour restaurer les équilibres budgétaires

#### 3.2.1. Constat : Une dégradation globale qui appelle une réponse collective

- ◆ **Un problème commun: ASSO, APUL et État ont contribué à l'augmentation des dépenses :** la France présente depuis de nombreuses années une situation dégradée de ses finances publiques. Fin 2012, la dette publique de la France atteignait plus de 90 % du PIB, soit 1 834 milliards d'euros.
- ◆ **Une solidarité entre acteurs : les programmes de stabilité sont des engagements de l'ensemble du pays, et donc de toutes ses administrations :** pour les français un euro d'impôt est un euro d'impôt quelle que soit son origine, un euro de dette est une charge transmise sur les générations suivantes d'où qu'elle vienne.
- ◆ **Une absence de gouvernance collective : les collectivités ne sont ni informées, ni consultées et encore moins associées à l'élaboration du programme de stabilité.**
- ◆ **Une absence d'anticipation : aucun mécanisme collectif en cas de déclenchement d'un mécanisme de correction** (écart par rapport à la trajectoire prévue de nos finances publiques).

#### 3.2.2. Enjeu : Responsabiliser tous les acteurs

- ◆ **Chez la plupart de nos voisins membres de la zone euro, il existe des pactes internes ou des règles :**
  - **assurant une gouvernance commune entre les différentes administrations nationale et locales,**
  - **contraignant les finances des collectivités.**

Espagne et Italie : les collectivités ayant une forte autonomie fiscale, le cadre macro-budgétaire est particulièrement contraignant (objectif en dette, stabilité en valeur les dépenses des administrations publiques centrales et locales, règles d'évolution de la dépense, mesure coercitives en cas de non-respect de ces règles).

En Allemagne, Autriche, Danemark, Pays-Bas : une moindre autonomie fiscale, et un cadre moins contraignant (objectif de déficit en Allemagne, Autriche et Pays-Bas; plafond de dépense au Danemark et en Autriche).

Très souvent, il y a des formes de pacte interne de stabilité, de lois financières qui s'imposent à tous.

**Les pays qui n'imposent pas de normes budgétaires à leurs collectivités sont en général** des pays où les collectivités n'ont quasiment aucune autonomie fiscale et/ou des pays non-membres de la zone euro (Royaume-Uni, Suède et Suisse).

- ◆ **Nous y avons tous intérêt: la soutenabilité des finances publiques dans leur ensemble est la condition pour que Etat, collectivités, administrations de sécurité sociale aient accès aux ressources et au crédit dans de bonnes conditions.**

### 3.2.3. Propositions

- ◆ **Fixer une trajectoire budgétaire simple et intelligible :**
  - Limiter à 2% en valeur la croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale ;
  - Stabiliser en valeur les dépenses des administrations publiques centrales et locales ;
  - Ces normes d'évolution pourraient être actualisées chaque année et seraient naturellement soumises à révision en cas de « retour à meilleure fortune » et, en tout état de cause, remises à plat à l'issue des trois ans.
  
- ◆ **Associer les collectivités au programme de stabilité :**
  - Transmettre le projet aux présidents des principales associations de collectivités et réunir les présidents d'associations autour du Premier ministre et des ministres concernés pour en débattre.
  
- ◆ **A Constitution constante, formaliser dans une loi financière les évolutions de dotations de l'État et les perspectives d'évolution des principaux agrégats budgétaires des collectivités :**
  - Formaliser dans un texte législatif les évolutions des dotations de l'État et les perspectives d'évolution des principaux agrégats budgétaires des collectivités.
    - Sans être prescriptif, le texte permettrait d'identifier des objectifs nationaux d'évolution des dépenses des administrations locales par strate de collectivités.
    - Il constituerait un point d'aboutissement des travaux de concertation sur les finances publiques indispensables entre État et collectivités afin d'assurer le respect de nos engagements européens.
  
- ◆ **Proposer aux régions, départements et principales agglomérations un pacte volontaire individualisé avec l'État, assorti de mécanismes d'incitation financière pour les deux parties.**
  - Il préciserait :
    - l'évolution minimale de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur 3 ans
    - la compensation des décisions de l'État impactant sans accord préalable les finances des collectivités
    - l'évolution des dépenses, prélèvements, déficit et endettement, et éventuellement, les fusions ou regroupements de collectivités. Le respect de ces engagements donnerait droit à une bonification de DGF.
  - Les collectivités concernées seraient libres de le signer.
  
- ◆ **Les collectivités non signataires du pacte et donc non engagées vis-à-vis de l'État quant à leurs efforts en dépenses ne bénéficieraient pas en revanche des garanties prévues et seraient soumises à une plus forte minoration des concours de l'État.**  
 L'évolution de la fiscalité du bloc communal ferait l'objet de mécanismes d'encadrement renforcés (valeur des bases de taxe d'habitation et renforcement des mécanismes d'encadrement de la hausse des taux).
  
- ◆ **Des règles plus contraignantes en cas de mécanisme de correction.**