

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

Rapport sur la situation financière
et la gestion des collectivités territoriales
et de leurs établissements publics

Septembre 2018

Sommaire

Délibéré	7
Synthèse	11
Introduction	19
Chapitre I L'évolution de la situation financière des collectivités locales	23
I - Un allègement de la contrainte financière en 2017	24
A - La stabilité globale des transferts financiers de l'État	25
B - La croissance soutenue de la fiscalité directe locale	32
C - L'impact accru des décisions de l'État sur les dépenses des collectivités	36
II - De grandes différences d'évolution en 2017 selon les collectivités	38
A - Le bloc communal : une reprise des dépenses, limitée en fonctionnement et soutenue en investissement	40
B - Les départements : des dépenses de personnel maîtrisées mais une fragilité financière persistante malgré le recul de la dette	50
C - Les régions : des efforts d'économies en fonctionnement et un nouvel accroissement de l'investissement et de la dette	60
III - L'impact sur la situation financière des collectivités locales de la baisse des concours financiers de l'État	69
A - L'impact de la baisse de la DGF atténué par le dynamisme de la fiscalité	69
B - Un coup d'arrêt porté à la progression de la dépense locale malgré une reprise en 2017	75
C - Le ralentissement de l'endettement	83
D - Des écarts importants et persistants au sein des catégories de collectivités	86
Chapitre II Les perspectives d'évolution des finances publiques locales et de leur gouvernance	89
I - Un nouveau pilotage des finances locales par l'encadrement de la dépense	90
A - Un objectif ambitieux de plafonnement de la dépense locale	91
B - Une efficacité du dispositif de régulation de la dépense locale à éprouver	92
C - Un objectif de dépense atteignable en 2018	102
II - Une perspective d'amélioration du besoin de financement à l'issue incertaine	106
A - Une amélioration du besoin de financement en 2018 portée par l'accélération de la croissance des recettes	107
B - À partir de 2020, une évolution des ressources des collectivités tributaire d'une fiscalité locale en mutation	113
C - Un scénario d'évolution des finances locales à l'issue incertaine	117

Chapitre III La fiabilité des comptes publics locaux	127
I - Les leviers d'amélioration de la fiabilité comptable.....	128
A - Un environnement normatif en cours d'évolution	128
B - L'adoption d'un compte financier unique.....	130
C - La certification des comptes publics locaux et les dispositifs alternatifs	133
II - Les enseignements des premiers diagnostics réalisés en vue de l'expérimentation de la certification des comptes publics locaux	137
A - Un périmètre des entités et des incidences financières à mieux détériorer.....	137
B - L'amélioration nécessaire du dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers	140
C - Un chemin encore long vers la présentation d'une image fidèle et sincère de la situation financière des collectivités locales	143
D - Des systèmes d'information dont le recensement et le contrôle restent à développer.....	147
E - La carte des risques comptables et financiers	149
Chapitre IV L'exercice par les communes de leurs compétences scolaire et périscolaire	151
I - L'affirmation du rôle des communes dans les domaines scolaire et périscolaire.....	154
A - Des compétences scolaires obligatoires inégalement appliquées.....	154
B - Un rôle devenu majeur dans le domaine périscolaire.....	159
C - Les conséquences financières : une importance significative dans les budgets des communes	163
II - Un exercice disparate des compétences scolaire et périscolaire	169
A - Des gestions locales sources de coûts différenciés	169
B - Des leviers d'action réduits et inégalement exploités	174
C - La réforme des rythmes scolaires : une mise en œuvre hétérogène au coût variable	184
III - Une articulation entre l'État et les communes à développer	196
A - Des compétences partagées à mieux articuler.....	196
B - Des modalités perfectibles d'élaboration de la carte scolaire	201
C - Une organisation de l'offre scolaire à appréhender à l'échelle intercommunale	206
D - Le renforcement de la stratégie et du pilotage des politiques éducatives locales.....	216
Récapitulatif des recommandations	229
Glossaire	231
Liste des abréviations	235
Annexes.....	237
Réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés.....	305

**Le rapport sur la situation financière et la gestion
des collectivités territoriales et de leurs établissements publics**
- élaboration et publication -

L'article L. 132-8 introduit dans le code des juridictions financières par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement.

Le présent document est le sixième rapport que la Cour consacre aux finances publiques locales et le troisième au titre des nouvelles dispositions législatives.

Les publications 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, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres dans le cadre d'une formation interjuridictions. 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.

Pour l'élaboration du présent rapport, les contrôles et leurs suites ont été réalisés par les chambres régionales et territoriales et par une formation interjuridictions qui en a assuré le pilotage et la synthèse.

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 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. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de publications.

Le contenu des projets de publication 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, tels que le présent rapport, 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 de la Cour des comptes sur les finances publiques locales 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 rapport sur *Les finances publiques locales – Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*.

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

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme De Kersauson MM. Maistre, Andréani, Terrien, présidents de chambre, M. Durrleman, Mme Ratte, MM. Piolé, Duchadeuil, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Racine, Pannier, Mme Morell, MM. Rameix, Gautier, Mmes Saliou Françoise, Darragon, MM. Vivet, Diricq, Charpy, Ténier, Lair, Mme Podeur, MM. De Gaulle, Uguen, Guaino, Guédon, Zerah, Thornary, Sépulchre, Antoine, Mousson, Mme Vergnet, MM. Feller, Viola, Mme Démier, MM. Clément, Le Mer, Glimet, De Nicolay, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Perrin, Rabaté, De la Guéronnière, Brunner, Albertini, Guillot, Duwoye, Aulin, Potton, Mme Périn, MM. Ortiz, Miller, Rolland, Basset, Fulachier, Soubeyran, Mme Faugère, MM. Rocca, Belluteau, Appia, Strassel, Dubois, Thevenon, Fialon, Mme Mattei, M. Schwartz, Mmes Toraille, Latournaire-Willems, Girardin, Riou-Canals, MM. Levionnois, Monti, Mme Thibault, MM. Lejeune, Vught, Mme Pailot-Bonnetat, MM. Girardi, Champion, Mme De Mazières, MM. Beaux, Sitbon, Montarnal, Vallet, Boullanger, Mme Mercereau, conseillers maîtres, MM. Delbourg, Corbin de Mangoux, Margueron, Jau, Cordet, Rol-Tanguy, Collin, conseillers maître 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. Maistre, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Beauviche, vice-président de chambre régionale des comptes, Mme Tournade conseillère référendaire, rapporteurs généraux de la formation interjuridictions chargée de préparer le rapport ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Barichard, avocat général.

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

Fait à la Cour, le 18 septembre 2018.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 25 juin 2018, par une formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales et territoriales des comptes présidée par M. Martin, conseiller maître, et composée de Mme Mattéi, MM. Valleraud, Basset, Dubois, Vught, Advielle, conseillers maîtres, Mme Bergogne, conseillère référendaire, M. Duguépéroux, président de section de chambre régionale des comptes, et, en tant que rapporteurs généraux, M. Beauviche et Mme Tournade, conseillers référendaires, en tant que rapporteurs, MM. Cabaret, Pichon, rapporteurs à temps complet, M. Mégy, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Derouault, conseillère de chambre régionale des comptes, Mme Crand-Mounguengué et M. Boukouya, vérificateurs, et, en tant que contres-rapporteurs, MM. Terrien, président de chambre régionale des comptes et Guibert, conseillers maîtres.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 3 juillet 2018, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Briet, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin et Mme de Kersauson, M. Maistre, rapporteur général du comité, M. Andréani, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

La loi de programmation des finances publiques pour la période 2014-2019 avait prévu une baisse des dotations de l'État qui, s'ajoutant à celle de 2014, atteindrait un montant cumulé de plus de 12 Md€ en 2017 afin d'inciter les collectivités locales à infléchir dans cette proportion l'évolution de leurs dépenses. Désormais, pour limiter à 1,2 % par an la progression des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales (APUL) et améliorer leur capacité de financement à hauteur de 13 Md€, la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022 charge les préfets de plafonner par le contrat ou par simple arrêté les dépenses de fonctionnement des régions, des départements et des métropoles ainsi que des villes et des EPCI de grande taille. D'une loi à l'autre, les montants visés sont du même ordre mais le changement de paradigme est complet.

La baisse des concours financiers de l'État a atteint une partie de ses objectifs.

L'État n'a dressé aucun bilan de la baisse de ses concours financiers de 2014 à 2017. L'analyse de la Cour montre que, si cette baisse a été de fait un peu moins forte que prévu, elle a permis de porter un coup d'arrêt temporaire à la progression de la dépense locale. Certes, l'impact de la diminution de la DGF a été atténué par le dynamisme de la fiscalité locale (malgré une hausse modérée des taux) et de la fiscalité transférée par l'État (surtout les droits de mutation à titre onéreux). Toutefois, cette baisse a permis à partir de 2014 de stabiliser globalement les transferts financiers de l'État, qui avaient progressé de près de 50 % depuis dix ans.

La réduction des dotations de l'État a eu un effet plus puissant et immédiat sur les dépenses d'investissement, qui ont reculé de 11 % entre 2013 et 2017, que sur les dépenses de fonctionnement qui ont seulement été ralenties. Néanmoins, les collectivités locales ont accompli des efforts d'économies qui leur ont permis de freiner (et même d'interrompre en 2016) l'évolution de leur masse salariale en dépit des mesures générales adoptées en matière de fonction publique. Les achats de biens et de services ont été contenus. Ils étaient en 2017 au même niveau qu'en 2013. Au total, le poids des dépenses de fonctionnement des collectivités locales par rapport au PIB est presque revenu en 2017 à son niveau de 2010.

Grâce à ces efforts de gestion, le ralentissement des dépenses de fonctionnement a été plus marqué que celui des recettes, dû à la baisse des concours financiers de l'État. Le mouvement de dégradation de l'épargne (« effet de ciseaux ») a été inversé. La dette publique locale a poursuivi sa croissance mais à un rythme ralenti. Son poids par rapport au PIB a reculé en fin de période. En moyenne, la capacité de désendettement des collectivités du bloc communal (5,6 ans), des départements (4,2 ans) et des régions (4,9 ans) était correcte en 2017.

Toutefois, l'amélioration constatée est récente et doit être confirmée. La capacité d'autofinancement des collectivités locales était loin d'avoir retrouvé en 2017 son niveau de 2011.

L'analyse des résultats de l'année 2017 montre que le desserrement de la contrainte financière exercée sur les ressources des collectivités a eu pour conséquence immédiate une atténuation de leurs efforts de gestion, qui s'est traduite par une reprise des dépenses de fonctionnement.

L'analyse détaillée de la situation financière des collectivités locales fait apparaître des écarts importants et persistants au sein de chaque catégorie.

Si la situation financière des collectivités du bloc communal s'est globalement améliorée en 2017, leurs dépenses de fonctionnement paraissent avoir été moins maîtrisées qu'en 2016. Les créations d'emplois semblent avoir légèrement repris. Les achats de biens et de services ont de nouveau augmenté mais l'ensemble des charges de fonctionnement hors personnel sont restées quasiment stables. L'autre élément marquant est le redémarrage de l'investissement du bloc communal en baisse depuis 2014.

Dans l'ensemble, l'effort des départements pour mieux maîtriser leurs dépenses de fonctionnement, manifeste en 2016, s'est maintenu sur les dépenses de personnel et les subventions versées mais s'est atténué sur les achats de biens et de services et les autres charges de gestion courante. Cependant, la situation financière des départements reste fragile car elle dépend étroitement de facteurs conjoncturels en particulier les évolutions des dépenses sociales (allocations individuelles de solidarité et frais d'hébergement, notamment des mineurs non accompagnés). De plus, les situations locales recouvrent des réalités disparates car le niveau des dépenses sociales est souvent déconnecté de celui de la richesse fiscale.

Les régions ont vu globalement leur situation financière s'améliorer. Hors transferts de compétences aux départements, elles sont parvenues, pour la deuxième année consécutive mais de façon plus prononcée qu'en 2016, à redresser leur épargne grâce à la croissance retrouvée de leurs recettes fiscales, notamment la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) mais aussi à la maîtrise de leur masse salariale, de leurs achats de biens et de services et de leurs autres charges de gestion courante.

Si 2017, dernière année de la baisse programmée des concours financiers de l'État, s'est révélée décevante, le bilan réalisé par la Cour montre l'efficacité partielle mais réelle de cette action de régulation des finances locales visant à ralentir la croissance de leurs dépenses de fonctionnement.

La trajectoire des finances locales prévue pour la période 2018-2022 paraît réalisable à court terme mais d'une issue incertaine au-delà.

L'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement de 1,2 % est relativement ambitieux au regard de leur progression au cours de la période antérieure (1,5 % par an en moyenne) et de la reprise de l'inflation qui se confirme en 2018 (prévision de 1,6 % hors tabac). Il semble toutefois atteignable en début de période. L'impact sur le budget des collectivités locales des décisions de l'État (« normes ») est plus faible en 2018 que les années précédentes. L'analyse des budgets primitifs de 2018 montre d'ailleurs que l'objectif national de dépenses paraît pris en compte. La situation périodique des comptes locaux produites par la DGFIP en juillet 2018 le confirmait.

L'ensemble des 322 collectivités initialement visées sont désormais soumises à l'encadrement de leurs dépenses même si seulement une partie d'entre elles ont accepté l'offre de contractualisation avec l'État. Cependant, le nouveau dispositif de régulation des finances locales présente des faiblesses. En particulier, une part très significative de la dépense locale reste hors encadrement. Les mouvements de transferts de charges entre communes et EPCI sont insuffisamment pris en compte. Les interventions publiques qui bénéficient de recettes tarifaires ou de cofinancements propres sont traitées comme l'ensemble des charges de fonctionnement.

À compter de 2018, les recettes de fonctionnement des collectivités locales devraient connaître une progression plus rapide en raison de la stabilité retrouvée des concours financiers de l'État et de la croissance toujours soutenue de leurs produits fiscaux jusqu'en 2020, avant

une éventuelle refonte de la fiscalité locale. Dans ces conditions, la réalisation d'une trajectoire d'évolution des dépenses de fonctionnement conforme au plafond de 1,2 % par an devrait entraîner une amélioration de l'épargne nette des collectivités dépassant largement le besoin de financement des investissements prévisibles au regard de l'effet de cycle électoral.

Il paraît peu probable que les collectivités consacrent majoritairement cet autofinancement inemployé à réduire l'encours de leur dette ou à abaisser les impôts locaux alors que leur capacité de désendettement devrait continuer à s'améliorer et que l'exonération progressive de la taxe d'habitation sera en cours. L'alternative pourrait donc être entre une reprise plus forte de l'investissement ou une relance des dépenses de fonctionnement qui compromettrait la réalisation de la trajectoire fixée par la loi de programmation.

La qualité du dialogue entre l'État et les collectivités reste une des conditions essentielles d'une maîtrise durable des finances locales.

La Cour a ainsi estimé dans ses précédents rapports annuels sur les finances publiques locales que le dispositif de régulation adopté par l'État, alors fondé sur la baisse programmée de ses concours financiers, devait tenir davantage compte de la diversité des situations locales en termes de niveaux de ressources et de charges. D'une certaine manière, le dispositif de contractualisation mis en place répond, au moins dans son principe, à cette préoccupation. Il apparaît toutefois que l'individualisation des efforts de gestion demandés aux collectivités locales dans les contrats souscrits est relativement faible. Le taux maximum de 1,2 % imposé à la croissance des dépenses de fonctionnement s'applique à toutes, quelle que soit la catégorie, sous réserve de modulations de faible ampleur.

En outre, la bonne gouvernance des finances locales ne peut reposer uniquement sur un mécanisme de régulation des dépenses. Des travaux importants doivent être conduits parallèlement en concertation avec les collectivités locales.

L'engagement pris sur la stabilité des dotations de l'État ne saurait dispenser ce dernier de rouvrir le dialogue avec les collectivités sur leur réforme, prévue par la loi puis ajournée. La Cour rappelait dans son rapport de 2017 que cette réforme est plus que jamais nécessaire car, au-delà de la technicité des dispositifs à réviser, l'enjeu est de rehausser l'efficacité et l'équité des dotations de l'État comme facteurs d'évolution de la dépense locale. Différents travaux, dont ceux de la Cour, ont montré l'utilité d'un rééquilibrage du poids respectif des dotations « forfaitaires » et des dotations de péréquation qui doivent être développées. Les premières aggravent les disparités de dépense liées aux inégalités de richesse des collectivités quand les secondes ont vocation à les réduire.

Les évolutions législatives ou réglementaires affectant le niveau des dépenses de fonctionnement des collectivités seront déterminantes pour la soutenabilité de l'objectif de dépense fixé par la loi de programmation. Faute d'une maîtrise suffisante de sa production de « normes », l'État pourrait se voir dans l'obligation de réviser à la hausse les objectifs de dépenses fixés aux collectivités. Comme la Cour l'a constaté dans son rapport de 2017 sur les finances publiques locales, le dialogue entre l'État et les élus locaux reste insuffisant en ce qui concerne le coût des « normes » pour les collectivités. D'une part, ces dernières pourraient être davantage consultées en amont par les ministères producteurs de normes nouvelles. D'autre part, les travaux du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) présentent encore des marges de progrès à différents niveaux (fiabilité des fiches d'impact transmises par les ministères, consolidation d'un coût global, évaluations *ex post*).

Par ailleurs, la réforme annoncée de la fiscalité locale ne peut consister seulement à tirer les conséquences d'une éventuelle suppression totale de la taxe d'habitation. Il importe, comme la Cour le recommandait dans son rapport de 2016 sur les finances publiques locales, que le système fiscal permette aux collectivités, à prélèvements donnés, de répondre de manière efficace aux besoins de pilotage de leur équilibre budgétaire, dans des conditions de prévisibilité de l'évolution des impôts locaux et d'équité entre les contribuables. Or ces conditions ne sont pas toujours réunies. Il en est ainsi, en particulier, du caractère imprévisible et inexplicable des fortes fluctuations de la CVAE, qui est une des ressources essentielles des régions. La Cour insiste de nouveau dans le présent rapport sur la nécessité de conduire à son terme la réforme des valeurs locatives cadastrales dont l'obsolescence demeure, nonobstant l'évolution de la taxe d'habitation, un facteur d'iniquité entre contribuables et de fragilisation des budgets locaux.

Un pilotage fin de la gestion demande de s'appuyer sur des comptes fiables. Les travaux des chambres régionales des comptes montrent cependant que le chemin est encore long vers la présentation d'une image fidèle et sincère de la situation des collectivités locales.

Dans le cadre de l'expérimentation de dispositifs visant à s'assurer de la régularité, de la sincérité et de l'image fidèle des comptes publics locaux conduite par les juridictions financières, la réflexion est engagée sur une doctrine et des mesures applicables aux collectivités qui, sans recourir à la certification, restent en tout état de cause soumises, comme toutes les administrations publiques, à l'obligation de fiabilité, de sincérité et d'image fidèle de leurs états financiers.

Enfin, la recherche d'une gouvernance plus efficace des finances locales passe aussi par une attention plus grande apportée à la cohérence entre les actions de l'État et des collectivités.

Une illustration en est fournie par l'analyse des modalités d'exercice par les communes et leurs groupements de leurs missions relatives à l'enseignement scolaire et aux activités périscolaires. L'un des traits marquant de la période récente est l'affirmation du rôle des collectivités dans ces domaines de compétence partagés avec l'État. Les dépenses scolaires et périscolaires, dont la part principale est composée de frais de personnel, ont augmenté à un rythme soutenu. Elles représentaient 15 % de leur budget, soit 18,5 Md€ en 2016. Les communes et leurs groupements prennent en charge 37 % de la dépense intérieure d'éducation du premier degré.

Les collectivités assument des dépenses obligatoires relatives aux bâtiments scolaires (travaux de construction et maintenance) et de fonctionnement courant des écoles. Elles disposent, en la matière, de marges d'économies réduites mais qui pourraient être plus largement employées. Le développement des activités périscolaires, effet indirect de la réforme des rythmes scolaires de 2013, a montré qu'elles avaient procédé à des choix de gestion et d'organisation fortement différenciés en fonction de leur taille, de leur implantation territoriale, de leurs marges budgétaires, de leurs exigences quant à la qualité des services proposés (garderie, aide aux devoirs, ateliers éducatifs, etc.) et aussi de leur volonté, par la fixation des horaires scolaires, de mieux prendre en considération le rythme de l'enfant. Un meilleur suivi budgétaire de ces missions impliquerait un effort de fiabilisation des données de la comptabilité fonctionnelle. L'élaboration partagée et centralisée de référentiels de coûts pourrait aussi y contribuer.

L'efficacité de l'action des collectivités en matière scolaire et périscolaire passe aussi par une meilleure articulation de leurs actions avec celles de l'État. Il en est ainsi s'agissant du partage des données nécessaires aux missions que les communes assurent en son nom (inscription des élèves, respect de l'obligation d'instruction) et aux prévisions d'effectifs en vue de l'élaboration de la carte scolaire.

L'État doit approfondir le dialogue avec les collectivités locales en vue de mieux adapter le maillage des écoles à l'évolution de la démographie scolaire, marquée par des disparités territoriales croissantes. Il conviendrait, en effet, de mieux prendre en compte la dimension intercommunale dans l'élaboration de la carte scolaire, sans nécessairement transférer les compétences aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), et de favoriser davantage la constitution de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) et la conclusion de conventions de ruralité.

De plus, il est souhaitable que les communes se dotent d'une stratégie locale plus claire, élaborée en concertation avec l'État, visant une meilleure coordination entre scolaire et périscolaire, ce que pourrait favoriser une relance des projets éducatifs territoriaux (PEDT). L'État gagnerait à mieux coordonner ses politiques nationales avec les stratégies locales comme, par exemple, pour l'extension de la scolarisation des moins de trois ans, qui dépend étroitement de l'engagement des collectivités en matière de locaux, de matériel et de personnel mais aussi de relations avec les familles.

Dans le domaine de l'enseignement primaire comme dans bien d'autres, le partage des politiques publiques entre l'État et les collectivités territoriales devrait conduire celui-ci à être plus attentif à l'analyse préalable des conditions locales de mise en œuvre de ses réformes, ce qu'il a omis de faire notamment lors de la généralisation des nouveaux rythmes scolaires en 2014, du retour à la semaine de quatre jours en 2017 ou de l'extension du dédoublement des classes la même année.

À défaut d'une telle démarche, essentielle à la réussite des politiques partagées, l'État ne place pas les collectivités locales dans des conditions favorables pour assurer la maîtrise de leurs dépenses.

Introduction

L'article L. 132-8 introduit dans le code des juridictions financières par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement.

La Cour publie des rapports annuels sur l'exécution du budget de l'État (mai), la certification des comptes de l'État (mai), la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale (mai), la situation et les perspectives des finances publiques (juin), l'application des lois de financement de la sécurité sociale (septembre) et le présent rapport sur les finances des collectivités locales (septembre).

Fruit d'un travail commun avec les chambres régionales des comptes, conduit dans le cadre d'une formation « interjuridictions », ce rapport analyse l'évolution d'ensemble de la situation financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI¹), en lien avec celle de leur gestion.

De plus, l'un des chapitres de ce rapport porte chaque année sur un thème particulier de la gestion des collectivités locales : en 2018, l'exercice par les communes de leurs compétences dans les domaines scolaire et périscolaire a été retenu.

¹ Dans le présent rapport, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale sont souvent désignés par commodité sous l'appellation générique de « collectivités ».

Éléments méthodologiques

Les analyses financières figurant dans les deux premiers chapitres du présent rapport résultent de l'exploitation des comptes de gestion des collectivités locales relatifs aux derniers exercices, centralisés par la DGFIP et mis à la disposition de la Cour. Les pourcentages d'évolution sont calculés à partir des montants exacts à l'euro près et non des montants arrondis figurant dans les tableaux.

Le chapitre sur la fiabilité des comptes repose en grande partie sur les travaux de la formation « interjuridictions » créée par la Cour pour conduire l'expérimentation de la certification des comptes publics locaux dont l'a chargée le Parlement.

Le chapitre relatif à l'exercice par les communes de leurs compétences scolaire et périscolaire s'appuie sur les rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes (CRC), établis à la suite de leurs contrôles des collectivités locales², et sur les travaux demandés par la Cour à deux enseignants-chercheurs³.

Il est également nourri par des instructions conduites auprès des administrations centrales de l'État et par les échanges noués avec les associations nationales de collectivités locales.

Les administrations publiques locales (APUL)⁴ portent 18 % de la dépense publique et 9 % de la dette publique. En tant qu'APUL, dont elles représentent 86 % des dépenses, les collectivités territoriales sont concernées, au même titre que l'État et les organismes de sécurité sociale, par le respect des engagements européens de la France en matière de redressement des comptes publics. L'évolution des dépenses des APUL et de leur solde est intégrée aux lois de programmation des finances publiques et aux programmes annuels de stabilité.

L'implication des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le redressement des comptes publics se justifie aussi par l'importance des transferts financiers de l'État (101 Md€ en 2017) dont elles bénéficient.

² Cf. annexe n° 24.

³ Etienne FARVAQUE, professeur, docteur ès sciences économiques, et Aurélie CASSETTE, maître de conférences-HDR, docteure ès sciences économiques ; laboratoire LEM-CNRS (UMR9221), faculté des sciences économiques et sociales, Université de Lille. Cf. annexe n° 25.

⁴ Cf. annexe n° 1.

Le présent rapport examine, d'abord, l'évolution de la situation financière des collectivités locales à travers une étude détaillée par catégories de collectivités (I) et l'analyse des perspectives d'évolution des finances publiques locales (II). Il aborde, ensuite, l'enjeu de la fiabilité des comptes publics locaux (III). Il traite, enfin, un thème particulier relatif à la gestion locale : l'exercice par les communes de leurs compétences dans les domaines scolaire et périscolaire (IV).

Chapitre I

L'évolution de la situation financière des collectivités locales

En 2017, à la différence des deux années précédentes, les administrations publiques locales (APUL) ont vu leurs dépenses augmenter plus vite que leurs recettes. Leur excédent est passé de 3 Md€ à 0,8 Md€, soit une diminution de 2,2 Md€.

Les données de la comptabilité nationale montrent que les dépenses des collectivités locales (232,1 Md€), qui sont un sous-ensemble des APUL, ont progressé de 2,3 % en 2017 et leurs recettes (233,8 Md€) de 1,6 %⁵. Pour la troisième année consécutive, les collectivités locales ont dégagé une capacité de financement de 1,7 Md€⁶ qui, après celles de 1,1 Md€ en 2015 et 3,3 Md€ en 2016, confirme l'amélioration de leur situation financière. Le recul de l'excédent en 2017 est dû, notamment, à l'augmentation de 2,3 Md€ de la formation brute de capital fixe en lien avec la reprise de l'investissement local.

⁵ Source Insee : en comptabilité nationale, les APUL comprennent les collectivités locales et des organismes divers d'administration locale (ODAL). L'agrégat des collectivités locales est constitué des comptes des budgets principaux et des budgets annexes des collectivités territoriales (communes, départements, régions) et de leurs groupements, des comptes des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes n'exerçant pas d'activité industrielle et commerciale et des comptes des régies sans autonomie de gestion. Les données pour 2017 sont provisoires.

⁶ Les organismes divers d'administration locale (ODAL), l'autre composante des APUL, ont dégagé un besoin de financement (déficit) de 0,9 Md€ en 2017.

La mise à la disposition de la Cour par la direction générale des finances publiques (DGFIP) des données centralisées, extraites des comptes de gestion, permet une analyse plus approfondie qu'en comptabilité nationale. Dans le présent rapport annuel, celle-ci porte aussi sur les budgets annexes qui ont été agrégés avec les budgets principaux après retraitement des flux croisés⁷. En 2017, les budgets annexes représentaient 7,7 % des dépenses de fonctionnement des collectivités locales et 11,8 % de leurs dépenses d'investissement. Ils sont essentiellement utilisés par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Pour les collectivités locales prises dans leur ensemble, le contexte financier de l'année 2017 a été marqué par un allègement de la contrainte financière pesant sur leur gestion (I). L'analyse détaillée met aussi en évidence de fortes différences d'évolution de la situation financière des différentes catégories de collectivités (collectivités du bloc communal⁸, départements, régions) et au sein de chacune d'entre elles (II). L'année 2017 étant la dernière visée par la baisse programmée des concours financiers de l'État, engagée en 2014, le présent chapitre esquisse un bilan de ces quatre années de recherche d'une contribution accrue des collectivités locales au redressement des finances publiques (III).

I - Un allègement de la contrainte financière en 2017

Les transferts financiers de l'État aux collectivités locales, en baisse au cours des deux années précédentes, ont été quasiment stables en 2017. Par ailleurs, les collectivités ont bénéficié d'une croissance plus soutenue des impôts directs locaux. Cette évolution favorable de leurs ressources n'a été que partiellement neutralisée par l'impact budgétaire plus important qu'en 2016 des décisions prises par l'État au plan national.

⁷ Annexe n° 2.

⁸ Dans le présent rapport, le bloc communal désigne l'ensemble formé par les groupements intercommunaux à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles) et leurs communes membres.

A - La stabilité globale des transferts financiers de l'État

Pour près des deux tiers, les transferts financiers de l'État aux collectivités locales (100,1 Md€ en 2017) sont constitués des concours financiers relevant de « l'enveloppe normée » et des autres concours. « L'enveloppe normée » (47,1 Md€) comprend les dotations versées par prélèvements sur recettes de l'État (PSR) et les dotations sur crédits budgétaires de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Les autres concours (15,6 Md€) forment un ensemble hétérogène qui regroupe des subventions versées par des ministères autres que celui de l'intérieur, la contrepartie des dégrèvements d'impôts locaux et le produit des amendes de la circulation routière.

Outre les concours financiers, les transferts financiers aux collectivités locales comprennent les produits de la fiscalité transférée⁹ par l'État pour compenser les effets des réformes passées de la fiscalité directe locale et des transferts de compétences effectués dans le cadre de la décentralisation.

En 2017, les concours financiers de l'État ont à nouveau diminué significativement en raison de la poursuite de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Néanmoins, grâce au dynamisme de la fiscalité transférée, l'ensemble des transferts financiers s'est maintenu à un niveau comparable à celui de 2016.

1 - Une baisse réduite des concours financiers de l'État

2017 a été la dernière année de réduction des concours financiers de l'État, *via* la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF), prévue par la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 au titre de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics. Les concours financiers de l'État sous « enveloppe normée » ont diminué de 2,1 Md€ (- 4,3 %), soit moins fortement qu'en 2016 (- 7,5 %).

⁹ La fiscalité transférée par l'État se compose principalement du droit départemental d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière, soit les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (cartes grises), de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et des frais de gestion des impôts locaux reversés par l'État.

Tableau n° 1 : évolution des transferts financiers en exécution

(en M€)	2013	2014	2015	2016	2017	Écart 2017-2016	
Prélèvements sur recettes (PSR)	55 574	54 426	50 528	46 465	43 781	-2 684	-5,8 %
<i>DGF</i>	41 503	40 117	36 645	33 305	30 877	-2 428	-7,3 %
<i>FCTVA</i>	5 575	5 911	5 615	5 216	5 009	-208	-4,0 %
<i>allocations compensatrices</i>	1 862	1 789	1 894	1 636	1 981	+344	+21,0 %
<i>autres PSR</i>	6 634	6 609	6 374	6 307	5 914	-393	-6,2 %
Mission Relations avec les collectivités territoriales (RCT)	2 582	2 625	2 647	2 727	3 308	+581	+21,3 %
Total concours financiers (enveloppe normée)	58 155	57 051	53 176	49 192	47 089	-2 103	-4,3 %
<i>Subventions des ministères</i>	1 731	2 369	2 540	3 154	2 968	-186	-5,9 %
<i>Subventions TDIL</i>	139	113	100	86	81	-6	-6,5 %
<i>Contrepartie de dégrèvements</i>	10 455	10 695	10 913	11 998	11 897	-101	-0,8 %
<i>Produits amendes</i>	598	671	636	637	670	+33	+5,2 %
Sous-total transferts financiers hors fiscalité transférée	71 078	70 899	67 365	65 068	62 705	-2 363	-3,6 %
Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage)	28 597	30 186	32 058	33 320	35 375	+2 054	+6,2 %
Fiscalité transférée pour la formation professionnelle et l'apprentissage	2 271	2 219	2 836	2 925	3 079	+154	+5,3 %
<i>dont panier de ressources pour la formation professionnelle</i>	1 451	901	916	936	956	+19	+2,0 %
<i>dont panier de ressources pour le financement de l'apprentissage</i>	820	1 318	1 920	1 989	2 123	+135	+6,8 %
Total des transferts financiers	101 945	103 304	102 259	101 313	101 159	-155	-0,2 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget (exécution) – en rouge, données provisoires (en 2016, la mission Relations avec les collectivités territoriales intègre les crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance qui s'élèvent à 63 M€ - ces crédits ont été transférés à la mission Administration générale et territoriale de l'État en 2017)

Conformément à la décision du Président de la République, annoncée en juin 2016, la baisse de la part forfaitaire de la DGF¹⁰ versée aux collectivités du bloc communal a été deux fois moins importante que le montant prévu en loi de programmation des finances publiques. Ainsi, pour l'ensemble des collectivités, celle-ci devait reculer de 2,63 Md€ en 2017 au lieu de 3,67 Md€ en 2016.

La baisse de la DGF dans son ensemble (- 2,4 Md€) a été légèrement inférieure à ce montant en raison de l'accroissement des dotations de péréquation et de la part de la contribution des collectivités au redressement de finances publiques opérée sur leurs produits fiscaux¹¹. Afin de rendre soutenable la réduction des dotations de l'État pour les collectivités locales les plus fragiles, la loi de finances pour 2017 a poursuivi le renforcement de la péréquation financière au sein du bloc communal déjà engagé en 2015 et 2016. La dotation de solidarité urbaine (DSU) a augmenté de 180 M€, comme en 2016, de même que la dotation de solidarité rurale (DSR), atteignant respectivement des montants de 2,091 Md€ et 1,422 Md€. De son côté, la dotation de péréquation des départements a été augmentée de 20 M€ en 2017.

Comme les années précédentes, le relèvement des dotations de péréquation a été financé pour moitié par l'enveloppe destinée à la DGF forfaitaire et pour moitié par réduction d'autres dotations, appelées « variables d'ajustement », incluses dans « l'enveloppe normée ».

À la baisse de la DGF, se sont ajoutées celles d'autres composantes de « l'enveloppe normée ». Les versements du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ont reculé de 208 M€, à la suite de la décruce antérieure des dépenses d'investissement, et les autres prélèvements sur recettes de 393 M€ du fait des dotations de compensation d'exonérations¹².

¹⁰ La DGF (30,9 Md€) est attribuée au bloc communal (58 % du montant total), aux départements (29 %) et aux régions (13 %). Elle est constituée de deux parts, elles-mêmes composées de plusieurs dotations : la part forfaitaire, versée à toutes les collectivités, et la part de péréquation, versées aux collectivités les plus défavorisées en fonction de critères de ressources et de charges. En 2017, la baisse de la part forfaitaire a atteint 1,035 Md€ pour le bloc communal, 1,148 Md€ pour les départements et 451 M€ pour les régions. Elle été répartie au sein de chaque catégorie selon les mêmes modalités que les trois années précédentes.

¹¹ Situation des DGF dites « négatives ».

¹² La baisse des dotations de compensation d'exonérations (- 468 M€ en 2017), intégrées au périmètre des « variables d'ajustement », permet de contenir les concours financiers sous « enveloppe normée ».

En revanche, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont augmenté de 581 M€¹³. Cette hausse a porté essentiellement sur trois dotations : 117 M€ pour la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL), reconduite au même niveau par l'article 141 de la loi de finances initiale pour 2017, 200 M€ pour le fonds exceptionnel de soutien aux régions, créé par l'article 149 de cette loi, et 200 M€ pour le fonds exceptionnel à destination des départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée, créé par l'article 131 de la loi de finances rectificative pour 2016. Les allocations compensatrices d'exonération d'impôts locaux ont augmenté de 345 M€ en raison d'une requalification, de dégrèvements en exonérations, mesure sans effet sur la situation financière globale des collectivités concernées¹⁴.

En incluant les autres dotations versées aux collectivités locales, notamment les subventions des ministères, en recul sensible, la baisse des transferts financiers hors fiscalité transférée s'est établie à 2,36 Md€ en 2017 après 2,3 Md€ en 2016. Toutefois, en 2017, l'impact des dégrèvements a été faible contrairement à 2016. Hors évolution des dégrèvements, sans impact par définition sur celle des ressources des collectivités, la baisse des transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée s'est établie à 2,26 Md€ au lieu de 3,38 Md€ l'année précédente.

2 - Une hausse sensible de la fiscalité transférée¹⁵

Les produits de la fiscalité transférée par l'État aux collectivités locales ont augmenté de 2,1 Md€ en 2017, soit de 6,2 % après 3,9 % en 2016. Cette accélération est principalement due aux droits de mutation à titre onéreux dont les départements sont les principaux bénéficiaires. Les DMTO ont en effet augmenté de 1,6 Md€ (+ 16,4 %).

¹³ Ce montant correspond à l'augmentation des crédits de paiement ouverts entre 2016 et 2017 (crédits LFI, crédits LFR et reports).

¹⁴ La hausse de la compensation versée au bloc communal au titre de l'exonération de taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste (article 75 de la loi de finances initiale pour 2016) d'abord mise en œuvre sous forme de dégrèvements.

¹⁵ La fiscalité transférée correspond au produit de certains impôts transférés par l'État pour compenser les transferts de compétences effectués dans le cadre de la décentralisation ainsi que les effets de la réforme de la fiscalité directe locale. Elle se compose de cinq éléments : les droits de mutation à titre onéreux incluant le droit départemental d'enregistrement et la taxe de publicité foncière (DMTO), la taxe sur les cartes grises, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA), la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et les frais de gestion.

Ainsi, la baisse de 2,1 Md€ des concours financiers sous « enveloppe normée » a été intégralement compensée par la hausse de la fiscalité transférée. Au total, les transferts financiers n'ont reculé que de 155 M€ en 2017 au lieu de 946 M€ en 2016.

3 - L'évolution différenciée des transferts financiers

Les transferts financiers de l'État aux collectivités locales ont connu une baisse sensible pour les collectivités du bloc communal (- 2,2 %), une augmentation pour les départements (+1,6 %) et une faible contraction pour les régions (- 0,9 %).

a) Les collectivités du bloc communal

Les transferts financiers au bloc communal ont diminué en 2017 dans une bien moindre mesure (- 0,64 Md€) qu'en 2016 (- 2,29 Md€).

Tableau n° 2 : évolution des transferts financiers aux communes et aux groupements intercommunaux

(en M€)	2016	2017	Évolution 2017/2016	
Mission RCT	1 138	1 227	+89	+7,9 %
Prélèvements sur recettes	25 978	25 002	-976	-3,8 %
Concours financiers	27 116	26 229	-887	-3,3 %
Fiscalité transférée¹⁶	2 666	2 910¹⁷	+244	+9,2 %
Transferts financiers	29 782	29 139	-642	-2,2 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget (exécution)

La diminution sensible des concours financiers est la résultante, d'une part, des baisses de la DGF (- 1,035 Md€), des versements du FCTVA (- 395 M€) et de la DUCSTP¹⁸ (- 113 M€), et d'autre part, des hausses des compensations d'exonération (+ 626 M€) et de la dotation de soutien à l'investissement local - DSIL (+ 118 M€) au titre de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

¹⁶ TASCOM et frais de gestion, pour l'essentiel.

¹⁷ Le rebasage des frais de gestion de la taxe foncière et de la taxe d'habitation (2 445 M€ en 2016 et 2 505 M€ en 2017) est réparti ici comme en 2015 (78 % pour le bloc communal et 22 % pour les départements).

¹⁸ DUCSTP : dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle.

Par ailleurs, la fiscalité transférée a progressé de 244 M€ (+ 9,2 %) grâce à la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)¹⁹ et aux frais de gestion reversés par l'État²⁰.

b) Les départements

En dépit de la baisse de la DGF (- 1,148 Md€), les transferts financiers de l'État aux départements ont augmenté de 621 M€ pour partie grâce aux concours de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (+ 259 M€), dont le fonds d'urgence pour les départements, créé par l'article 131 de la loi de finances rectificative pour 2016 et doté de 200 M€.

Tableau n° 3 : évolution des transferts financiers aux départements

(en M€)	2016	2017	Évolution 2017/2016	
Mission RCT	469	729	+259	+55,2 %
Prélèvements sur recettes	13 416	12 072	-1 344	-10,0 %
Concours financiers	13 885	12 800	-1 085	-7,8 %
Fiscalité transférée²¹	24 914	26 620	+1 706	+6,8 %
Transferts financiers	38 799	39 420	+621	+1,6 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget (exécution)

Toutefois, le principal facteur d'augmentation a été constitué par les DMTO, composante de la fiscalité transférée, qui, après avoir crû de 1,3 Md€ en 2015 (+ 17,3 %) et de 719 M€ en 2016 (+ 7,8 %), ont encore augmenté de 1,6 Md€ en 2017 (+ 16,4 %) pour atteindre 11,5 Md€. Cette nouvelle hausse a été due, comme l'année précédente, aux évolutions du marché immobilier, les taux votés par les départements ayant atteint leur plafond dans la plupart ²².

¹⁹ La forte augmentation du produit de la TASCOM résulte de la mise en œuvre de l'article 21 de la LFI 2017. Cet article impose, à compter de 2017, aux 4 200 établissements dont la surface dépasse 2 500 m² le versement d'un acompte de 50 % sur le total de la TASCOM perçue par l'État et par les collectivités locales.

²⁰ Une partie des frais de gestion que l'État perçoit sur le montant des impôts établis et recouverts au profit des collectivités territoriales leur est rétrocédée depuis la réforme de la fiscalité locale (2010) et de la formation professionnelle (2014).

²¹ DMO, TICPE, TSCA et frais de gestion.

²² Au 1^{er} janvier 2017, comme c'était déjà le cas au 1^{er} janvier 2016, seuls la Côte d'Or, l'Isère, l'Indre, le Morbihan, la Martinique et Mayotte étaient en deçà du taux plafond

c) Les régions

Les transferts financiers de l'État aux régions ont reculé de seulement 72 M€ en 2017.

Tableau n° 4 : évolution des transferts financiers aux régions

<i>(en M€)</i>	2016	2017	Évolution 2017/2016	
Mission RCT	995	1 212	+217	+21,8 %
Prélèvements sur recettes	6 357	5 853	-504	-7,9 %
Concours financiers	7 351	7 064	-287	-3,9 %
Fiscalité transférée²³	7 076	7 158	+82	+1,2 %
CAS FNDMA	1 502	1 635	+133	+8,8 %
Transferts financiers	15 929	15 857	-72	-0,5 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget (exécution)

La baisse de la DGF (- 451 M€) a été en grande partie compensée par les dotations du fonds de soutien exceptionnel doté de 200 M€, créé au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* pour accompagner l'extension des responsabilités des régions en matière de développement économique²⁴, ainsi que par celles du compte d'affectation spéciale FNDMA²⁵ (+ 133 M€), dont les recettes de taxe d'apprentissage se sont accrues.

de 4,5 %. La Côte-d'Or et la Martinique ont relevé leurs taux jusqu'au plafond à compter du 1^{er} juin 2017.

²³ TICPE et taxe sur les cartes grises.

²⁴ Article 149 de la loi de finances initiale pour 2017.

²⁵ FNDMA : financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage. La part régionale de la taxe d'apprentissage est affectée aux régions par ce compte d'affectation spéciale.

B - La croissance soutenue de la fiscalité directe locale

En 2017, le produit des impôts directs locaux s'est accru de 2,3 Md€ pour atteindre 83,5 Md€ après 81,2 Md€ en 2016. Cette hausse de 2,8 % est légèrement supérieure à celle de 2,5 % constatée en 2016.

1 - Les impôts locaux communs aux ménages et aux entreprises

Une partie de la fiscalité directe locale, perçue par le bloc communal et les départements, est payée à la fois par les particuliers et les professionnels (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties)²⁶. Par convention, elle est souvent désignée par les termes d'« impôts ménages ».

Tableau n° 5 : évolution du produit des impôts « ménages » perçus par le bloc communal et les départements (2013-2017)

(en Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2016	
BLOC COMMUNAL ²⁷							
Taxe d'habitation	20,31	20,62	21,74	21,8	22,17	0,37	1,68 %
Taxe sur le foncier bâti	16,37	16,78	17,76	18,37	18,82	0,45	2,46 %
Taxe sur le foncier non bâti	0,92	0,94	0,96	0,97	0,97	0,01	0,76 %
Ensemble des trois taxes	37,6	38,33	40,46	41,14	41,97	0,83	2,01 %
DÉPARTEMENTS ²⁸							
Taxe sur le foncier bâti	12,19	12,49	12,68	13,58	13,91	0,33	2,44 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

²⁶ Les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties sont réparties entre les particuliers (57,5 %) et les personnes morales (42,5 %). La part des particuliers est nettement majoritaire (75 %) dans les bases de la taxe sur le foncier non bâti et quasi-exclusive (99,5 %) dans celles de la taxe d'habitation (source : DGFIP). D'autres impôts locaux sont dus à la fois par les particuliers et par les entreprises : taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques, droits d'enregistrement des mutations à titre onéreux, taxes sur les véhicules.

²⁷ Y compris la Métropole de Lyon.

²⁸ Y compris la part départementale de la fiscalité des collectivités territoriales de Guyane et Martinique.

La croissance de 2 % (+ 830 M€) en 2017 des impôts « ménages » du bloc communal, qui représentent un peu moins des deux tiers (62 %) de ses recettes fiscales (68,2 Md€), a été due à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la taxe d'habitation, en progression pour l'une de 2,5 % (+ 450 M€) et pour l'autre de 1,7 % (+ 370 M€). En revanche, le produit de la taxe sur le foncier non bâti n'a que peu augmenté (+ 7 M€).

Ces hausses proviennent à plus de 70 % des bases d'imposition (valeurs locatives cadastrales), notamment *via* la revalorisation forfaitaire de 0,4 % votée en loi de finances. Les taux de ces impôts n'ont, en moyenne, progressé que faiblement (+ 0,15 point pour la taxe sur le foncier bâti et + 0,09 point pour la taxe d'habitation).

Tableau n° 6 : évolution des taux moyens d'imposition des trois impôts « ménages » (2013-2017)

(en %)	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2016
BLOC COMMUNAL						
Taxe d'habitation	23,9 %	23,9 %	24,2 %	24,3 %	24,4 %	+ 0,09
Taxe sur le foncier bâti	20,1 %	20,2 %	20,8 %	21,1 %	21,3 %	+ 0,15
Taxe sur le foncier non bâti	48,9 %	48,5 %	49,1 %	49,3 %	49,4 %	+ 0,16
DÉPARTEMENTS						
Taxe sur le foncier bâti	15,2 %	15,2 %	15,4 %	16,2 %	16,4 %	+ 0,11

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

En matière d'impôts « ménages », les départements ne perçoivent, que la taxe sur le foncier bâti qui représentait en 2017 plus du quart (29 %) de leurs recettes fiscales (47,2 Md€). Le produit de cet impôt s'est accru de 2,4 % au lieu de 7,1 % en 2016. Les départements ont perçu au titre de cette taxe un produit supplémentaire de 330 M€, nettement plus faible que l'année précédente (+ 900 M€). L'effet-base explique la plus grosse part (71 %) de cette hausse, le relèvement des taux ayant été limité à 0,11 point en moyenne.

Ainsi, en 2017, le produit des « impôts ménages » a augmenté globalement de 2,1 %, soit à un rythme moins rapide que l'année précédente (+ 3,0 %).

2 - La fiscalité économique

En 2017, les impôts économiques, qui représentent près de 21 % du total des recettes fiscales des collectivités locales, ont connu un important changement de répartition. Afin de compenser les transferts de compétences prévus par la loi NOTRe, la loi de finances pour 2016 a porté de 25 % à 50 % la part allouée aux régions dans le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et ramené corrélativement celle des départements de 48,5 % à 23,5 %. Cette quote-part de CVAE passée des départements aux régions s'élevait à 4,4 Md€.

Tableau n° 7 : évolution de la fiscalité économique locale (2013-2017)

(en Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2016	
BLOC COMMUNAL²⁹							
CVAE	4,34	4,23	4,40	4,46	4,66	0,20	4,5 %
CFE	6,91	6,96	7,22	7,42	7,66	0,24	3,2 %
IFER	0,51	0,53	0,55	0,57	0,59	0,02	4,2 %
TASCOM	0,71	0,71	0,74	0,75	0,94	0,19	25,1 %
Sous-total	12,46	12,43	12,91	13,20	13,85	0,65	4,9 %
DÉPARTEMENTS³⁰							
CVAE	7,93	7,73	8,09	8,20	4,14	- 4,06	- 49,5 %
IFER	0,25	0,26	0,26	0,27	0,28	0,01	3,7 %
Sous-total	8,18	7,99	8,35	8,47	4,42	- 4,05	-47,8 %
RÉGIONS³¹							
CVAE	4,09	3,99	4,16	4,22	8,8	4,58	108,5 %
IFER	0,66	0,65	0,66	0,66	0,66	0	- 0,2 %
Sous-total	4,74	4,64	4,82	4,88	9,46	4,58	93,8 %
TOTAL	25,39	25,06	26,08	26,55	27,73	1,18	4,4 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

²⁹ La CVAE perçue par la Métropole de Lyon est répartie entre les rubriques « bloc communal » et « départements ».

³⁰ Y compris la part départementale de la fiscalité des collectivités territoriales de Guyane et Martinique.

³¹ Y compris la part régionale de la fiscalité des collectivités territoriales de Guyane et Martinique.

Les impôts économiques ont, dans leur ensemble, augmenté de 1,2 Md€ (+ 4,4 %), un rythme nettement plus soutenu qu'en 2016 (+ 1,8 %) mais comparable à celui de 2015 (+ 4,1 %). Cette progression a été due à la CVAE (+ 4,2 %), qui représente les deux tiers des impôts économiques et se caractérise par une évolution erratique et difficilement prévisible³². La TASCOM a aussi progressé (+ 25 %), en raison d'une modification des règles de recouvrement³³, ainsi que, dans de plus faibles proportions, la CFE³⁴ (+ 3,2 %) et l'IFER³⁵ (+ 2,2 %).

Au total, les ressources fiscales des collectivités, provenant des impôts locaux ou transférés, directs ou indirects, se sont accrues de 5,1 Md€ en 2017 (+ 3,8 %) pour atteindre 138,2 Md€³⁶. Cette hausse a été supérieure à celle de 2016 (+ 2,8 %) mais inférieure à la hausse de 2015 (+ 5,2 %), la plus élevée depuis la mise en œuvre en 2011 de la réforme de la fiscalité locale. Comme les années précédentes, elle a été portée tant par les impôts indirects (+ 2,8 Md€), notamment ceux relevant de la fiscalité transférée, que par les impôts directs (+ 2,3 Md€).

Ce surcroît de recettes fiscales a été nettement supérieur à la baisse des transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée (2,4 Md€). Le surplus, permettant aux collectivités de faire face à l'évolution de leurs charges, s'est donc établi à 2,7 Md€, soit à un niveau nettement supérieur à celui de 2016 (1,4 Md€) mais proche de celui de 2015. Hors variations des contreparties de dégrèvement, qui n'apportent ni ne retirent de ressources aux collectivités, la hausse de ce surplus de recettes est encore plus marquée (+ 2,8 Md€ en 2017 contre + 0,3 Md€ en 2016).

Par catégorie de collectivités, l'évolution combinée des impôts locaux et des transferts financiers de l'État a été, après neutralisation du transfert de charges entre départements et régions, globalement plus favorable au bloc communal (solde de 1,3 Md€) et aux départements (1,2 Md€) qu'aux régions (0,2 Md€).

³² Voir le rapport public annuel sur les finances locales d'octobre 2016. La CVAE avait augmenté de 7,5 % en 2013 puis baissé de 2,5 % avant d'augmenter de nouveau en 2015 (+ 4,4 %) puis de ralentir en 2016 (+1,4 %).

³³ Cf. *supra*.

³⁴ CFE : cotisation foncière des entreprises.

³⁵ IFER : imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux.

³⁶ Budgets principaux et budgets annexes.

C - L'impact accru des décisions de l'État sur les dépenses des collectivités

L'effet des « normes » sur les finances des collectivités territoriales est apprécié au regard des évaluations réalisées par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

La notion de « normes »

Le terme de « normes » recouvre diverses dispositions. La définition retenue par la Cour recoupe le champ de compétence du CNEN. Celui-ci émet des avis sur les projets de textes relevant principalement de la politique du travail (normes portant sur les conditions de travail, les ressources humaines, les accidents de travail, les maladies professionnelles, le compte personnel de prévention de la pénibilité), de la politique économique (notamment en matière budgétaire et comptable) et de la politique de la famille et des personnes âgées (cadre juridique des établissements et services accueillants des personnes âgées).

Le champ des normes inclut les normes techniques qui correspondent non seulement à des règles de portée obligatoire, d'origine nationale ou communautaire, prévues par des textes législatifs ou réglementaires (impliquant une mise en conformité des collectivités concernées), mais également à des normes professionnelles qui n'ont qu'une valeur indicative, ou à des règlements discrétionnaires, émanant par exemple de fédérations sportives ou d'organismes publics financeurs.

Il comprend aussi les mesures statutaires, indemnitaires ou indiciaires, prises au plan national, qui s'imposent à la fonction publique territoriale.

Tableau n° 8 : évaluation des impacts financiers des « normes »

<i>(en Md€)</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Coût brut	0,73	1,58	1,85	1,41	0,55	2,1
Économies et recettes	0,47	0,39	0,65	0,84	1,53	1,1
Coût net	0,25	1,19	1,20	0,57	- 0,97	1,00

Source : Cour des comptes, d'après les rapports d'activité 2013 à 2016 du CNEN

Le coût brut des nouvelles « normes » adoptées au plan national s'est élevé à 2,1 Md€ en 2017. Il aurait pu être plus important sans la suspension par le Conseil d'État du décret d'application de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte³⁷. Le coût potentiel de ces dispositions légales était évalué à 4,4 Md€.

Le CNEN a évalué à 1 Md€ le coût net en 2017 des nouvelles « normes » mises à la charge des collectivités locales par l'État, soit un montant très largement supérieur à ceux des deux exercices précédents³⁸. L'impact sur les finances des collectivités territoriales apparaît donc défavorable. L'inflexion de la tendance à l'alourdissement du coût des « normes » aura été éphémère.

Tableau n° 9 : impact des normes en 2017 par section

<i>(en Md€)</i>	Coûts	Économies	Impact net
Section de fonctionnement	1,8	0,508	1,3
Section d'investissement	0,239	0,550	-0,311
TOTAL	2,1	1,1	1,0

Source : Cour des comptes, d'après des données du CNEN retraitées

L'impact budgétaire des décisions de l'État sur les charges de fonctionnement des collectivités est évalué à 1,8 Md€ dont 1,3 Md€ sur les charges de personnel du fait essentiellement de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 0,6 % au 1^{er} juillet 2016, avec un effet en année pleine l'année suivante, et de 0,6 % au 1^{er} février 2017 (546 M€ au total) et de l'application des mesures du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » dit PPCR (522 M€).

³⁷ Par une ordonnance du 11 juillet 2017, le Conseil d'État, statuant en référé, a ordonné la suspension du décret n° 2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire.

³⁸ La méthode de retraitement retenue par la Cour est présentée à l'annexe n° 12.

Au contraire, certaines décisions de l'État sont censées avoir eu pour effet de simplifier ou de supprimer des contraintes pesant sur la gestion locale, et d'alléger leurs charges de fonctionnement d'un montant estimé à de 508 M€ en 2017³⁹.

En matière d'investissement, les décisions de l'État auraient permis une diminution des charges évaluée à 311 M€. Des mesures d'allègement de normes concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies (- 550 M€⁴⁰) sont venues compenser l'impact de nouvelles normes, principalement environnementales (+ 235 M€).

II - De grandes différences d'évolution en 2017 selon les collectivités

Le présent rapport annuel procède pour la première fois à une analyse financière qui intègre, pour les données globales par catégorie, à la fois les budgets principaux et les budgets annexes⁴¹ des collectivités. À cette fin, la Cour a agrégé les données financières en neutralisant les flux croisés entre différents budgets des collectivités pour ne pas faire apparaître une augmentation artificielle des produits et des charges⁴².

³⁹ Ces décisions visant à simplifier ou à supprimer des contraintes sont multiples et concernent divers domaines d'activité. À titre d'illustration : la réforme des missions des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (allègement de charges estimé à 60 M€, la réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de projets, plans et programmes (56 M€), les dispositions relatives à l'autonomie et aux établissements sociaux et médico-sociaux pour personnes âgées (35 M€) et les évolutions relatives aux certificats d'économies d'énergie (22 M€).

⁴⁰ Les dispositions du décret du 8 mars 2017 portant application de la loi n° 2014-774 du 7 juillet 2014 visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement de voies et modifiant le code général de la propriété des personnes publiques prévoient pour les communes et les départements un allègement des contraintes relatives à la surveillance, l'entretien, l'étanchéité, la réparation et la reconstruction des ouvrages d'art de rétablissement des voies.

⁴¹ Les budgets annexes des collectivités et groupements comprennent les budgets annexes administratifs et les budgets annexes des services publics industriels et commerciaux. Les budgets annexes relatifs aux établissements publics de santé, aux établissements sociaux et médico-sociaux et des offices publics d'habitat ne sont pas dans le champ de l'analyse.

⁴² Voir détail des comptes et des modalités de retraitement pour l'agrégation des budgets principaux et annexes aux annexes n° 3, n° 4 et n° 5. Ces retraitements ont été réalisés à partir d'une adaptation de l'outil d'analyse financière des juridictions financières (ANAFI).

En outre, comme dans le rapport de 2017, elle a consolidé les comptes des EPCI et de leurs communes membres pour étudier l'évolution de la situation financière du bloc communal, neutralisant ainsi les transferts de produits et de charges au sein des ensembles intercommunaux⁴³. Pour chaque bloc communal cité dans le rapport, l'agrégation des budgets principaux et des budgets annexes a été également réalisée.

La prise en compte des budgets annexes

Le poids des budgets annexes est très hétérogène en fonction des catégories de collectivités : ils représentent moins de 2 % des dépenses réelles de fonctionnement des départements et des régions, 4,4 % de celles des communes mais 29,8 % pour les groupements intercommunaux.

Les budgets annexes des groupements prennent une ampleur croissante sur la période 2013-2017. Alors que la proportion des budgets annexes dans les budgets totaux (budgets primitifs + budgets annexes) des communes diminue (de 5,2 % en 2013 à 4,4 % en 2017), celle des budgets annexes des groupements augmente de 28,6 à 29,8 %.

La prise en compte des budgets annexes modifie substantiellement l'analyse de l'évolution des dépenses des groupements. En 2017, celles-ci progressent de 3,8 Md€ tous budgets confondus dont seulement 1,9 Md€ imputables aux budgets principaux⁴⁴. En particulier, le taux de croissance des achats de biens et services qui était de 5,1 % sur les seuls budgets principaux passe à 7,8 % en intégrant les budgets annexes. Sur la période 2013-2017, les dépenses réelles de fonctionnement des budgets principaux et annexes des EPCI (+ 6,1 %) augmentent plus rapidement que celles des seuls budgets principaux (+ 5,4 %).

L'augmentation plus soutenue de certaines dépenses mais également des recettes de fonctionnement sur les budgets annexes a un impact sur l'épargne brute des groupements intercommunaux : de 2013 à 2017, elle s'améliore de 8 % sur les seuls budgets principaux mais progresse de 8,7 % quand on les agrège avec les budgets annexes.

La prise en compte des budgets annexes a aussi un impact sur l'analyse de l'évolution des dépenses d'équipement des groupements : en 2017, leur progression est due aux budgets annexes dans une proportion de 51 %.

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ Hors retraitement des flux croisés.

A - Le bloc communal : une reprise des dépenses, limitée en fonctionnement et soutenue en investissement

En 2017, les produits de fonctionnement des collectivités du bloc communal ont augmenté plus rapidement que leurs charges de fonctionnement, améliorant ainsi leur épargne brute de 4,9 %.

Tableau n° 10 : évolution de la section de fonctionnement du bloc communal consolidé France entière (budgets principaux et annexes)

<i>(en Md€)</i>	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Évolution 2017/2016</i>
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT	117,91	118,75	121,99	122,15	125,10	2,4 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	64,37	65,38	69,21	70,51	72,83	3,3 %
<i>Fiscalité directe</i>	50,07	50,80	53,66	54,56	55,85	2,4 %
<i>Fiscalité indirecte</i>	14,32	14,61	15,55	15,96	17,00	6,5 %
<i>Dotations et participations de l'État</i>	28,97	28,50	27,41	26,08	25,33	-2,9 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	24,60	24,90	25,39	25,58	26,99	5,5 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	97,55	99,88	101,82	102,05	104,02	1,9 %
<i>Dépenses de personnel</i>	43,20	45,13	46,26	46,78	48,24	3,1 %
<i>Achats de biens et services</i>	29,90	29,90	29,64	29,61	30,52	3,1 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	9,57	9,76	10,70	10,63	10,65	0,2 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	9,26	9,41	9,40	9,35	9,21	-1,4 %
<i>Charges financières</i>	3,81	3,84	3,90	3,77	3,35	-11,1 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	1,81	1,85	1,92	1,92	2,05	6,9 %
ÉPARGNE BRUTE	20,36	18,87	20,17	20,09	21,07	4,9 %
<i>Remboursement d'emprunts</i>	9,24	9,60	10,10	10,15	10,35	2,0 %
ÉPARGNE NETTE	11,12	9,27	10,08	9,95	10,72	7,8 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Les exemples cités dans cette partie du rapport, hormis les blocs métropolitains sont pris uniquement parmi les 672 blocs communaux (EPCI et communes membres) qui n'ont pas changé de périmètre géographique entre 2016 et 2018, notamment lors de la refonte de la carte intercommunale au 1^{er} janvier 2017 en application de la loi NOTRe.

En termes de strates démographiques, ce panel de collectivités du bloc communal comprend 70 EPCI de plus de 100 000 habitants (19 métropoles, 3 communautés urbaines, 46 communautés d'agglomération, 2 communautés de communes) et 450 EPCI de moins de 30 000 habitants, qui sont tous des communautés de communes.

Il représente un total de 14 299 communes et une population de 41,29 millions d'habitants.

1 - Une moindre baisse des dotations compensée par la hausse des produits fiscaux

Après une hausse modérée en 2016, les produits de fonctionnement des collectivités du bloc communal ont progressé de 2,95 Md€ en 2017 (+ 2,4 %).

Les dotations et participations ont diminué de 2,9 % en 2017. Les concours de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ont baissé de 5,6 % au lieu de 8,7 % et 8,8 % les deux années précédentes. Le bloc communal a, en effet, bénéficié de la réduction de moitié du montant de sa contribution au redressement des comptes publics, soit une baisse de la DGF de 1,08 Md€ en 2017 au lieu de 2,15 Md€ comme prévu par la loi de programmation des finances publiques.

Les produits fiscaux des collectivités du bloc communal ont augmenté de 3,3 % après une hausse de 1,9 % en 2016. Cette évolution a été plus marquée dans les EPCI⁴⁵ (+ 2,9 Md€) que dans les communes (+ 576 M€). Le surcroît d'impôts directs perçus par les EPCI est dû pour une large part aux taxes additionnelles aux taxes foncières et à la taxe d'habitation (+ 900 M€) ainsi qu'à la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) dont les conditions de versement ont été modifiées en 2017⁴⁶ (+ 205 M€).

⁴⁵ Communautés d'agglomérations, communautés de communes, communautés urbaines, métropoles et métropole de Lyon.

⁴⁶ Cf. *supra*.

La fiscalité indirecte a augmenté de 6,5 % en 2017 : si l'essentiel de ces taxes voient leur produit progresser sur un an, trois d'entre elles ont représenté l'essentiel de cette hausse. Les taxes liées aux droits de mutation et à la publicité foncière ont progressé de 371 M€, la TEOM de plus de 160 M€ et le produit de la taxe du versement de transport de près de 140 M€⁴⁷.

Les recettes fiscales des blocs métropolitains⁴⁸ ont augmenté de 2,8 %. Cinq blocs affichent des taux supérieurs à 3 %, portés par une progression de leurs recettes fiscales indirectes : les ensembles intercommunaux (communes et métropole) de **Montpellier-Méditerranée-Métropole** (+ 4,8 %), de **Nantes-Métropole** (+ 3,7 %), **Bordeaux-Métropole** (+ 3,4 %)⁴⁹, de la **Métropole du Grand Paris** (+ 3,4 %), et de la **Métropole d'Aix-Marseille-Provence** (+ 3,1 %).

La hausse de la fiscalité est plus accentuée dans les blocs communaux de moins de 30 000 habitants (+ 3,6 %). Ceux de plus de 100 000 habitants ont bénéficié d'une progression de leurs recettes fiscales limitée à 2,9 %.

Au total, les produits de fonctionnement ont augmenté de 1,7 % à la fois dans les ensembles intercommunaux de plus de 100 000 habitants et dans ceux de moins de 30 000 habitants, soit moins rapidement que la moyenne du bloc communal (2,1 %).

2 - La progression limitée des charges de fonctionnement

Les charges de fonctionnement des blocs communaux sont reparties à la hausse en 2017 (+ 1,9 %) après une année 2016 marquée par une quasi-stabilisation (+ 0,23 %). Cette augmentation peut néanmoins être qualifiée de limitée compte tenu du taux de l'inflation (1,0 % après 0,2 % en 2016⁵⁰) et de l'impact budgétaire de mesures nationales (0,5 point).

Les blocs métropolitains sont parvenus à une plus grande maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement en enregistrant une progression de 1,3 % malgré de nouveaux transferts de compétences intervenus en 2017 en provenance des départements.

⁴⁷ Les recettes de la taxe du versement de transport et de TEOM enregistrées sur les budgets annexes des communes et EPCI représentaient, en 2017, respectivement, 2,7 Md€ et 1,5 Md€.

⁴⁸ Hors impact des budgets annexes et hors métropoles de Dijon, Tours et Orléans.

⁴⁹ Cette progression s'explique pour **Bordeaux-Métropole** par un produit de la taxe d'aménagement qui a triplé en 2017.

⁵⁰ Source : Insee.

L'analyse des évolutions par strates démographiques fait apparaître une maîtrise des charges de fonctionnement plus fréquente dans les grands blocs. Ainsi, celles-ci ont progressé de 2 % dans les blocs de moins de 30 000 habitants contre 1,2 % dans les blocs de plus de 100 000 habitants.

a) La légère reprise de la croissance des dépenses de personnel

En 2017, les dépenses de personnel du bloc communal ont augmenté de 1,5 Md€ (+ 3,1 %) au lieu de 0,52 Md€ (+ 1,1 %) en 2016. La progression est nettement moins marquée dans les communes (+ 1,9 %) que dans les EPCI (+ 9 %), ce qui paraît cohérent avec la poursuite des transferts de compétences des unes aux autres.

La croissance de la masse salariale des collectivités locales a subi en 2017 l'impact plus important qu'en 2016 des décisions de l'État relatives à la fonction publique (revalorisation du point d'indice, mise en œuvre du PPCR). Cet impact peut être estimé à 1,3 Md€ (cf. *supra*) pour l'ensemble de la fonction publique territoriale, dont les collectivités locales (bloc communes, EPCI, départements et région) constituent 86 % des effectifs. On peut estimer à 1,75 % l'impact de ces mesures sur la masse salariale des collectivités locales.

Hors impact des mesures nationales, la masse salariale des collectivités du bloc communal aurait donc progressé de 1,05 % en 2017 après 0,70 % en 2016. L'effort de maîtrise des dépenses de personnel par les communes et EPCI, qui s'était renforcé en 2016 au regard des années antérieures, s'est donc quelque peu relâché en 2017. Le resserrement au 1^{er} janvier 2017 de la carte des groupements intercommunaux, dont le nombre est passé à 1 266 EPCI à fiscalité propre contre 2 062 l'année précédente, n'a pas encore produit les effets escomptés en termes de mutualisation des moyens.

Selon les statistiques disponibles⁵¹, les effectifs du bloc communal auraient augmenté de 1 100 emplois (+ 0,09 %) en 2016. En supposant un glissement-vieillesse-technicité (GVT) identique, on peut estimer à 6 000 emplois (+ 0,5 %) l'accroissement des effectifs du bloc communal en 2017.

Les blocs métropolitains affichent une évolution de 2,8 % de leurs dépenses de personnel, légèrement inférieure à la moyenne des blocs communaux. Les taux de progression⁵² vont de 1,3 % pour l'ensemble intercommunal de la **Métropole de Brest** à plus de 4 % pour les ensembles intercommunaux de **Bordeaux Métropole** (+ 4,0 %), de la **Métropole de Rennes** (+ 4,5 %) de la **Métropole de Toulouse** (+ 4,9 %).

On constate, comme pour la fiscalité, que plus le bloc communal est important, moins la croissance des dépenses de personnel est forte (2,7 % pour les ensembles de plus de 100 000 habitants contre 3,7 % pour ceux de moins de 30 000 habitants).

b) La quasi-stabilité des autres postes de dépenses

Après avoir légèrement reculé en 2016 (- 0,1%), les achats de biens et services sont aussi repartis à la hausse avec une croissance annuelle de 3,1 % (+ 911 M€) en 2017. La progression est surtout marquée sur les budgets annexes des groupements (+ 514 M€).

Les achats de biens et services des blocs métropolitains sont dans la moyenne de l'ensemble des blocs communaux avec une hausse de 2,3 %. L'ensemble intercommunal de la **Métropole du Grand Nancy** est parvenu à diminuer ses dépenses de 1,3 %.

Les achats de biens et services ont progressé de 2,9 % dans les blocs de petite taille contre 2,5 % dans les grands blocs. Comme sur les autres postes de dépense, les économies d'échelle paraissent plus souvent réalisées dans les blocs communaux de grande taille. Parmi les plus fortes diminutions, on relève deux blocs communaux d'outre-mer : les communautés d'agglomération **Espace Sud-Martinique** (- 26,5 %) et **Centre-Martinique** (- 13,2 %).

⁵¹ Source : DGCL-Insee (bulletin d'information statistique de la DGCL n° 121, décembre 2017). Les effectifs ici considérés sont ceux des communes et des EPCI, hors établissements publics communaux et groupements intercommunaux sans fiscalité propre.

⁵² Ces évolutions incluent les modifications limitées de périmètres liées aux transferts départementaux (cf. Cour des comptes, Rapport sur les finances publiques locales, octobre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr).

Les collectivités du bloc communal ont vu leurs charges financières reculer de 418 M€ (- 11,1 %) en 2017. Cette réduction, si elle se constate globalement sur toutes les strates, est surtout portée par les blocs de plus de 100 000 habitants (- 15,4 %).

Les subventions versées ont connu une diminution de 1,4 % plus marquée qu'en 2016 (- 0,5 %), observée à la fois dans les communes et leurs groupements.

Les autres charges de gestion ont enregistré une hausse limitée (+ 0,2 %).

Les autres dépenses ont connu une forte croissance (+ 6,9 %), portées par les dépenses exceptionnelles.

Au-delà de ces différences d'évolution entre postes de charges, il apparaît que les collectivités du bloc communal ont globalement continué de maîtriser leurs dépenses de fonctionnement hors personnel, qui ont connu une légère hausse (+ 0,9 %) en 2017, inférieure à l'inflation, après une légère baisse en 2016 (- 0,5 %).

3 - Une embellie de l'épargne brute

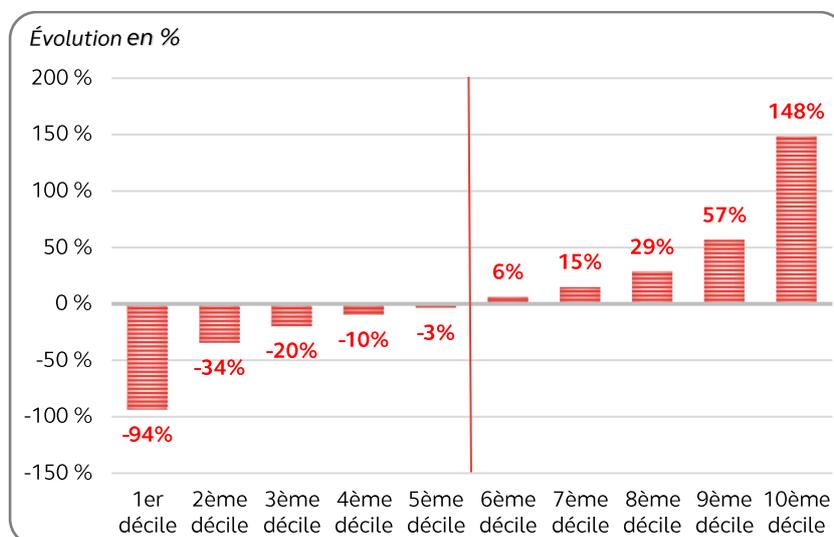
L'évolution des produits de fonctionnement (+ 2,4 %) plus vive que celles des charges de fonctionnement (+ 1,9 %) a eu pour effet une amélioration d'ensemble de l'épargne brute du bloc communal de 978 M€ en 2017 (+ 4,9 %).

Elle a été plus nette dans les blocs de plus de 100 000 habitants (5,3 %) que dans ceux de moins de 30 000 habitants (0,6 %). La situation au sein de la strate de plus de 100 000 habitants est cependant très hétérogène : 25 blocs communaux ont enregistré une diminution de leur épargne brute.

Du fait du rythme de la faible progression des remboursements en capital des emprunts, l'épargne nette, en recul en 2014 et 2016, s'est redressée en 2017 (+ 7,8 %), retrouvant presque son niveau de 2013.

Toutefois, l'évolution globalement positive de l'épargne nette ne saurait occulter d'importantes disparités parmi les blocs communaux : pour le premier décile⁵³, elle a ainsi baissé de 293 M€ alors qu'elle a progressé de 130 M€ pour le dernier décile.

Graphique n° 1 : évolution moyenne en pourcentage de l'épargne nette des blocs communaux par déciles (2017/2016)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

4 - Une vive reprise de l'investissement

Après avoir baissé sensiblement en 2014 et 2015 puis s'être presque stabilisées en 2016, les dépenses d'investissement des collectivités du bloc communal ont repris un rapide mouvement à la hausse (+ 10,2 %).

Ce mouvement a été imprimé par les dépenses d'équipement qui se sont accrues de 2,82 Md€ (+ 9,7 %). Leur croissance s'est répartie de façon équilibrée entre les communes (+ 8,8 %) et leurs groupements (+ 10,8 %). Elle a reposé en partie sur les budgets annexes (+ 657 M€).

⁵³ Si on ordonne une distribution, les déciles sont les valeurs qui partagent cette distribution en dix parties égales.

Tableau n° 11 : évolution de la section d'investissement du bloc communal consolidé France entière (budgets principaux et annexes)

(en Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2017/2016
ÉPARGNE NETTE	11,12	9,27	10,08	9,95	10,72	7,8 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	16,36	16,28	16,22	14,94	15,61	4,5 %
<i>FCTVA</i>	3,74	4,10	4,23	3,46	3,25	-5,9 %
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	7,42	7,59	7,07	6,51	6,37	-2,2 %
<i>Autres recettes</i>	5,20	4,59	4,92	4,97	5,98	20,5 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE	27,48	25,55	26,30	24,88	26,33	5,8 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	42,42	37,67	33,72	33,54	36,96	10,2 %
<i>Dépenses d'équipement</i>	37,97	33,26	29,37	29,10	31,92	9,7 %
<i>Subventions d'équipement versées</i>	2,41	2,43	2,15	2,15	2,13	-0,8 %
<i>Autres dépenses</i>	2,04	1,97	2,20	2,28	2,91	27,5 %
BESOIN DE FINANCEMENT	14,94	12,12	7,42	8,65	10,63	22,9 %
<i>Emprunts souscrits</i>	12,73	10,82	11,14	9,94	11,12	11,8 %
<i>Variation du fonds de roulement</i>	- 2,21	- 1,30	3,72	1,29	0,49	-62,4 %
ENCOURS DE LA DETTE	110,34	112,40	115,15	116,44	117,76	1,1 %
<i>Ratio de désendettement (en années)</i>	5,42	5,96	5,71	5,79	5,59	

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Les dépenses d'équipement des blocs métropolitains ont progressé de 10,8 %, soit un peu plus que la moyenne. L'augmentation concerne l'ensemble des blocs métropolitains à l'exception de trois d'entre eux.

L'évolution de ces dépenses présente une grande dispersion. Parmi les blocs de plus de 100 000 habitants, près d'un tiers présentent une hausse de plus de 20 % de leurs dépenses d'équipement alors qu'une baisse de plus de 20 % est constatée dans 7 % des blocs du panel.

Les subventions d'investissement versées par les collectivités du bloc communal ont légèrement diminué (- 0,8 %). L'effort consenti par les communes (- 1,8 %) et EPCI (- 6,4 %) est atténué par la progression de ces mêmes subventions dans les budgets annexes (+ 14,7 %).

Les subventions d'équipement constituent une variable d'ajustement non négligeable pour les grands blocs communaux qui ont réduit ces dépenses de 8,2 % en 2017. A l'inverse, les petits blocs, pour lesquels les enjeux financiers sont moindres sur ce poste, l'ont augmenté de 23 %. Dans une analyse récente, l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales a souligné « le repli progressif du taux de subventionnement » malgré une reprise de l'investissement local⁵⁴.

Les recettes d'investissement des collectivités du bloc communal ont aussi progressé de 0,67 Md€ (+ 4,5 %) en 2017, soit moins vite que les dépenses d'investissement.

Le recul des dépenses d'équipement amorcé en 2014 a entraîné pour la deuxième année consécutive la baisse des recettes provenant du FCTVA ainsi que celle des subventions d'investissement reçues.

Les autres recettes d'investissement affichent une forte croissance de 1 018 M€ (+ 20,5 %⁵⁵). La hausse des cessions d'actif a été plus importante dans les communes (+ 251 M€) que dans les EPCI (+ 158 M€). En particulier, parmi les communes dont les dépenses de fonctionnement dépassent 60 M€, 45 ont doublé leurs cessions d'actif en 2017.

Au total, l'accroissement sensible des dépenses d'investissement (+ 3,43 Md€), rapporté à l'évolution de l'autofinancement et des recettes d'investissement, est à l'origine d'une hausse de près d'un quart (+ 1,98 Md€) du besoin de financement.

5 - Une capacité de désendettement en amélioration malgré un encours de dette plus important

Le recours à l'emprunt des collectivités du bloc communal a fortement augmenté (+ 11,8 %) en 2017. Toutefois cette augmentation de l'endettement est moindre que celle de l'investissement grâce à une plus forte capacité d'autofinancement. Pour le bloc communal, le taux de couverture des dépenses d'investissement par l'emprunt est de 29,6 % en 2017 contre 33 % en 2016.

⁵⁴ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Cap sur les subventions d'équipement versées entre les collectivités* – n° 1 – mars 2018. Le taux de subventionnement correspond à « la part des dépenses d'équipement d'une collectivité couverte par des subventions d'équipement en provenance d'autres collectivités ».

⁵⁵ Les opérations d'investissement des conseils de territoire de la **Métropole Aix-Marseille-Provence** (351,6 M€) sont comptabilisées, à compter, de 2017 dans des budgets annexes au sein du chapitre recensant les opérations sous mandat et contribuent à la progression des autres recettes et des autres dépenses du bloc communal. Après retraitement de ces opérations, les recettes d'investissement des ensembles intercommunaux métropolitains progressent de 7,4 %.

En 2017, les emprunts ont représenté entre 8,5 % (bloc de la communauté d'agglomération **Bourges-Plus**) et 74,1 % (bloc de la communauté urbaine **Clermont-Auvergne-Métropole**) des dépenses d'investissement pour les blocs communaux de plus de 100 000 habitants.

Très peu de blocs de petite taille ont souscrit un montant d'emprunt supérieur aux dépenses d'équipement de l'année⁵⁶. À l'opposé, seulement quelques ensembles intercommunaux n'ont pas eu recours à l'emprunt⁵⁷.

L'encours de dette des collectivités du bloc communal a progressé de 1,3 Md€ (+ 1,1 %) en 2017. Cette progression a été plus vive dans les blocs métropolitains et les grands blocs communaux (+ 2,1 %), en particulier ceux des métropoles de **Toulouse** (+ 16 %) et de **Rennes** (+ 14 %). Pour les blocs de petite taille, l'évolution de l'encours de dette (+ 1,3 %) est légèrement supérieure à la moyenne mais demeure maîtrisée.

Pour autant, cette augmentation de l'encours n'a pas détérioré la capacité de désendettement du bloc communal grâce à une épargne brute dynamique en 2017.

Les nouveaux emprunts ont été supérieurs au besoin de financement comme les deux années précédentes mais dans une moindre proportion. Le fonds de roulement, qui s'était dégradé jusqu'en 2014, a continué de s'améliorer en 2017 (+ 0,62 Md€).

Le besoin de financement du bloc communal a progressé globalement de 23,2 %. Pour les blocs à périmètre inchangé, il a progressé davantage dans les ensembles de moins de 30 000 habitants (+ 44 %) que dans ceux de plus de 100 000 habitants (+ 20,2 %), notamment les blocs métropolitains (14,2 %).

**

En ce qui concerne l'équilibre de la section de fonctionnement, la situation financière des collectivités du bloc communal s'est globalement améliorée en 2017. Cela résulte, d'abord, de la progression soutenue de leurs recettes fiscales qui leur a permis d'absorber une nouvelle baisse (quoique moindre que les deux années précédentes) des dotations de l'État. Les dépenses de fonctionnement paraissent avoir été moins maîtrisées en 2017 qu'en 2016, même déduction faite de l'impact des mesures nationales relatives à la fonction publique. Les créations d'emplois paraissent avoir légèrement repris. Les achats de biens et de services ont de nouveau augmenté mais l'ensemble des charges de fonctionnement hors personnel sont restées quasiment stables malgré la reprise de l'inflation.

⁵⁶ Quatre EPCI parmi les blocs de petite taille ont souscrit un montant d'emprunt supérieur à leurs dépenses d'investissement en 2017.

⁵⁷ Six EPCI parmi les blocs de petite taille n'ont souscrit aucun emprunt en 2017.

L'autre élément marquant est le redémarrage de l'investissement du bloc communal en baisse depuis 2014. En dépit de l'amélioration sensible de leur autofinancement, les communes et leurs groupements ont accru leur recours à l'emprunt afin de couvrir un besoin de financement en hausse du fait de cette relance de leur effort d'équipement. Leur dette a augmenté mais leur ratio moyen de désendettement s'est amélioré grâce à l'évolution de leur épargne.

Les divergences d'évolution constatées par strate de population laissent à penser que les marges de manœuvre sont d'autant plus importantes que les blocs sont de grande taille. On peut aussi faire l'hypothèse que la réforme de la carte intercommunale, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017, a pu entraîner des coûts de transition dans les structures qui ont changé de périmètre géographique (fusions d'EPCI, entrée de communes supplémentaires).

L'année 2018 permettra de vérifier cette hypothèse.

B - Les départements : des dépenses de personnel maîtrisées mais une fragilité financière persistante malgré le recul de la dette

En 2017, la loi NOTRe a transféré des départements aux régions les compétences relatives aux transports interurbains et aux transports scolaires. En contrepartie, les régions ont reçu une quote-part supplémentaire de CVAE de 25 %, retirée aux départements, soit un montant de 4,05 Md€. Elles ont reversé aux départements 2,34 Md€ sous la forme d'attributions de compensation représentant l'excédent de recettes transférées par rapport au montant des charges réellement assumées en raison de ces transferts de compétences, qui n'ont pas eu lieu aux mêmes dates dans tous les départements. En conséquence, le montant des charges transférées aux régions peut être évalué à 1,76 Md€⁵⁸. Certaines régions ont choisi de déléguer immédiatement aux départements, en échange de subventions, ces compétences qui leur ont été transférées.

Les départements ont aussi transféré aux métropoles des compétences limitées. Outre la voirie départementale, ces transferts effectués *a minima* ont concerné, le plus souvent, le fonds d'aide aux jeunes, le fonds de solidarité logement, la prévention spécialisée, le tourisme et la culture⁵⁹. Le transfert de la voirie donne lieu au versement aux métropoles d'une dotation de compensation, imputée en section de fonctionnement, alors que certaines dépenses de travaux relevaient de la section d'investissement : il se traduit donc, parfois, par un alourdissement des dépenses de fonctionnement des départements

⁵⁸ Pour le détail du calcul, voir l'annexe n° 7.

⁵⁹ Cf. Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales*, octobre 2017.

**Tableau n° 12 : évolution de la section de fonctionnement des départements
France entière (budgets principaux et budgets annexes)⁶⁰**

(en Md€)	2013	2014	2015	2016	2017 ⁽¹⁾	Évolution 2017/2016 ⁽¹⁾
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT	62,67	64,05	65,05	66,22	66,10 (67,86)	-0,1 % (+ 2,5 %)
Produit de la fiscalité	40,89	42,32	44,43	46,36	47,02 (48,78)	1,4 % (+ 3,1 %)
Fiscalité directe	19,49	19,80	20,54	21,52	20,38	-5,3 %
Fiscalité indirecte	21,39	22,52	23,88	24,84	26,65	7,3 %
Dotations et participations	18,22	17,90	17,87	15,99	15,39	-3,8 %
Autres produits (y compris exceptionnelles)	3,56	3,85	3,76	3,86	3,69	-4,41 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	55,90	57,43	58,28	58,35	58,23 (59,99)	-0,2 % (+ 2,8 %)
Dépenses de personnel	11,68	11,95	12,12	12,10	12,26	1,3 %
Achats biens et services	6,22	6,17	6,04	5,77	5,04	-12,7 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	28,09	29,25	30,20	30,84	31,34	1,6 %
Autres charges de gestion courante	6,61	6,77	6,74	6,67	6,59	-1,2 %
Subventions de fonctionnement	2,26	2,19	2,16	2,01	1,99	-0,6 %
Charges financières	0,87	0,91	0,88	0,83	0,79	-4,6 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,18	0,19	0,15	0,13	0,21	69,8 %
ÉPARGNE BRUTE	6,77	6,62	6,76	7,87	7,87	0,04 %
Remboursement d'emprunts	2,56	2,69	2,84	3,02	3,16	4,6 %
ÉPARGNE NETTE	4,21	3,93	3,92	4,85	4,72	-2,8 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

(1) Les données indiquées en rouge sont retraitées de l'impact des transferts de compétences en matière de transport interurbains et scolaires.

⁶⁰ Hors métropole de Lyon, département du Rhône et anciens départements de la Guyane et de la Martinique. La situation financière globale des départements est présentée après agrégation des budgets principaux et des budgets annexes par neutralisation des flux croisés entre eux. Les budgets annexes représentent une faible part (1,6 %) des recettes et des dépenses totales des départements. Les citations individuelles des départements sont réalisées à partir des budgets principaux uniquement.

1 - La poursuite de la hausse des recettes de fonctionnement

Hors transferts de compétences en matière de transport (cf. *supra*), les recettes réelles de fonctionnement des départements ont progressé de 1,64 Md€ (+ 2,5 %) en 2017, soit à un rythme identique à celui de 2016.

La baisse des dotations et participations (0,6 Md€) a été entièrement due à la réduction pour la quatrième année consécutive de la DGF (1,09 Md€) au titre de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques.

Si la baisse de la DGF a représenté 1,6 % en moyenne des recettes réelles de fonctionnement des départements, elle a atteint plus de 5 % pour certains d'entre eux (**Finistère, Loire-Atlantique, Nord, Pas-de-Calais, Somme, Yvelines**)⁶¹.

Hors transferts de compétences « transport », les recettes fiscales des départements auraient augmenté de 2,4 Md€ (+ 3,1 %) du fait du dynamisme de la CVAE et surtout des DMTO qui ont connu une croissance particulièrement forte de 1,6 Md€ (+ 17 %). Les départements en ont bénéficié dans des proportions néanmoins variées⁶² allant de + 3,9 % dans la **Creuse** à + 26 % dans les **Landes** et même + 45 % en **Moselle**.

Dans une bien moindre mesure, les taxes sur les véhicules et les « diverses autres taxes » (+100 M€ chacune) ont aussi participé à l'augmentation des produits de la fiscalité indirecte.

En matière de fiscalité directe, il faut relever le ralentissement des produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui ont progressé de 2,4 % au lieu de 7 % en 2016, soit un rythme plus proche que ceux des exercices précédents.

En 2017, au total, hors transferts des compétences « transport » aux régions, la croissance soutenue de la fiscalité des départements leur a permis de nouveau de compenser largement la baisse de la DGF.

⁶¹ En 2017, 44 départements ont connu une réduction de leur DGF dépassant 1,6 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. L'hétérogénéité des situations s'explique par les modalités de répartition de la baisse de la DGF à partir d'un indice synthétique mesurant les niveaux respectifs, d'une part, des ressources et, d'autre part, des charges et des taux d'imposition.

⁶² Le nombre de transactions immobilières sur une période de douze mois (d'octobre 2016 à octobre 2017) s'élevait à environ 958 000 biens contre 829 000 au cours de la période précédente (source : [site officiel des notaires de France](http://site.officialiel.des.notaires.de.France)).

2 - Le retour à la croissance des charges de fonctionnement

Retraitées de l'impact des transferts de compétences « transport » (cf. *supra*), les dépenses de fonctionnement sont réparties à la hausse (+ 2,8 %). Ainsi, 81 départements les ont vues progresser, dont 43 davantage que la moyenne nationale. Dans l'**Allier**, l'**Aisne** et les **Côtes-d'Armor**, la croissance des dépenses sociales a été plus soutenue qu'en moyenne nationale.

Au contraire, dans les départements qui ont obtenu une diminution de leurs charges de fonctionnement, celle-ci a pu aller jusqu'à 2 %. La **Creuse**, la **Haute-Marne**⁶³ et le **Haut-Rhin** sont parmi les 15 départements qui ont vu leurs dépenses sociales reculer en 2017. Le **Jura** et la **Somme** sont parvenus à diminuer l'ensemble de leurs charges réelles de fonctionnement malgré la progression de leurs dépenses sociales.

a) La poursuite du ralentissement des dépenses sociales

Encore très soutenue en 2015 (+ 3,3 %), la croissance des dépenses sociales des départements, qui représentent plus de la moitié de leurs charges de fonctionnement, s'est nettement ralentie en 2016 (+ 2,1 %). Ce mouvement s'est poursuivi en 2017 (+ 1,6 %).

Le ralentissement de l'augmentation des dépenses sociales directes⁶⁴ (+ 1,4 %) est dû à la quasi-stabilité des dépenses de RSA⁶⁵ (+ 0,6 %), après une croissance soutenue en 2015 (+ 6,9 %) et en 2016 (+ 3,2 %), due à la diminution de 11 000 du nombre ménages bénéficiaires (- 0,6 %⁶⁶). Cette stabilité a atténué l'impact de l'augmentation des autres aides directes, liées à la prise en charge des personnes âgées dépendantes (+ 1,4 %) et des personnes handicapées (+ 2,3 %).

⁶³ Le département de la **Haute-Marne** explique que cette baisse serait à relativiser car due au paiement exceptionnel en 2016 de facturations tardives présentées par les établissements sociaux d'hébergement.

⁶⁴ Constituées principalement du RSA et des allocations pour personnes âgées dépendantes et personnes handicapés.

⁶⁵ Le montant du RSA a fait l'objet de deux revalorisations en 2017 de 0,3 % en avril et 1,62 % en septembre. Par ailleurs, le nombre d'allocataire s'est réduit de 0,6 % entre fin 2016 et fin 2017. Source : Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

⁶⁶ Source : *La lettre de l'observatoire national de l'action sociale* (ODAS), mai 2018.

Les aides indirectes comprenant notamment la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA), en forte hausse⁶⁷, ont progressé de 2,1 %. Il s'agit de la plus forte augmentation depuis 2015⁶⁸. Cette progression excède 10 % dans les départements de l'**Allier**, des **Hautes-Alpes**, du **Rhône** et du **Tarn**. Elle atteint 20 % en **Seine-Saint-Denis**.

En 2017, 15 départements ont enregistré une réduction de leurs dépenses sociales (**Alpes-Maritimes**⁶⁹, **Charente**⁷⁰, **Corrèze**, **Creuse**, **Essonne**, **Hauts-de-Seine**, **Haute-Marne**, **Haut-Rhin**, **Haute-Saône**, **Oise**, **Paris**, **Puy-de-Dôme**, **Savoie**, **Val-de-Marne** et **Vendée**), dont deux (**Corrèze**, **Paris**) pour la deuxième année consécutive.

Dans certains départements (**Creuse** et **Hauts-de-Seine**), la baisse des dépenses sociales s'explique, au moins en partie, par la mise en œuvre de la facturation différentielle⁷¹ pour les paiements aux établissements accueillant des personnes âgées dépendantes ou des personnes handicapées.

b) La maîtrise des dépenses de personnel

La croissance des dépenses de personnel des départements, encore soutenue en 2015 (+ 2,3 %), s'est interrompue en 2016 (- 0,16 %) avant de repartir à la hausse en 2017 (+ 1,27 %) à un rythme moindre qu'au cours des exercices antérieurs.

En 2016, hors l'impact des décisions de l'État relatives à la fonction publique (revalorisation du point d'indice, mise en œuvre du PPCR), estimé à 0,42 %, la masse salariale des départements avait reculé de 0,58 %. Ce recul a été rendu possible par une réduction des effectifs, évaluée par l'Insee à 0,8 %, soit 2 300 emplois à périmètre constant⁷².

⁶⁷ Selon l'Assemblée des départements de France (ADF), le coût de la prise en charge des mineurs non accompagnés par les départements est passé de 1 Md€ en 2016 à 1,3 Md€ en 2017. À titre d'illustration, le département des Hautes-Alpes, frontalier, et celui du Rhône signalent, respectivement, une hausse de la charge des MNA entre 2016 et 2017 de 0,03 M€ à 2,34 M€ et de 2,5 M€ à 6,34 M€.

⁶⁸ Les évolutions étaient de - 0,2 % entre 2014 et 2015 et + 0,2 % entre 2015 et 2016.

⁶⁹ Selon le département des **Alpes-Maritimes**, cette diminution de ses dépenses sociales serait due à des transferts de compétences à la Métropole Nice-Côte-d'Azur (fonds de solidarité pour le logement, fonds d'aide aux jeunes, prévention spécialisée).

⁷⁰ Le département de la **Charente** met en avant la baisse du nombre de bénéficiaires de l'APA et des bourses pour les transports scolaires transférés à la région.

⁷¹ C'est-à-dire la part calculée après récupération des revenus de la personne bénéficiaire et la participation de ses obligés alimentaires.

⁷² Hors création des collectivités territoriales uniques de Guyane et Martinique au 1^{er} janvier 2016. Source : *Bulletin d'information statistiques de la DGCL*, n° 121, décembre 2017.

En 2017, l'impact des mesures nationales a été de 1,75 %. Déduction faite de cet impact, les dépenses de personnel auraient enregistré une baisse de 0,43 %. En supposant inchangé le glissement-vieillesse-technicité (GVT), on peut estimer que les départements ont supprimé environ 1 800 emplois. Ce nombre recouvre les transferts au titre des compétences transférées aux régions, estimés à environ 900 agents⁷³. Les départements auraient donc poursuivi des efforts de maîtrise de leur masse salariale et obtenu une légère baisse de leurs effectifs (- 0,3 %) pour la deuxième année consécutive.

14 départements ont eu un taux d'évolution de leurs dépenses de personnel supérieur à la tendance nationale, voire deux fois supérieur pour certains (**Ariège**⁷⁴, **Aude**⁷⁵, **Corse-du-Sud**, **Yvelines**).

De leur côté, les départements des **Alpes-Maritimes**, de la **Charente**, du **Cher**, des **Deux-Sèvres**, de la **Haute-Saône**, des **Hauts-de-Seine**, du **Jura**, du **Nord**⁷⁶, de l'**Oise**, de la **Seine-Saint-Denis**, de la **Somme**, du **Val-d'Oise** et de l'**Yonne** ont réduit leurs dépenses de personnel pour la seconde année consécutive.

Il convient de relever que les choix faits par les départements en matière d'aide sociale à l'enfance (ASE) peuvent biaiser en partie les comparaisons relatives à leurs dépenses de personnel. Certains privilégient le placement en familles d'accueil, qui conduit à rémunérer des assistants familiaux, et d'autres le placement en établissements spécialisés.

⁷³ Source : Régions de France (RdF).

⁷⁴ Selon le département de l'**Ariège**, cette progression aurait été favorisée par l'internalisation de trois centres locaux d'informations et de coordinations (CLIC) et d'une association.

⁷⁵ D'après le département de l'**Aude**, l'augmentation de ses dépenses de personnel aurait été favorisée par des besoins accrus en assistants familiaux au titre de l'aide sociale à l'enfance et de l'accueil des mineurs non accompagnés.

⁷⁶ Le département du **Nord** précise que ce résultat a été obtenu par une revue des missions et une réorganisation des services qui s'est traduite, notamment, par le non-remplacement systématique des agents « sortants ».

*c) L'accroissement sensible des autres dépenses de fonctionnement
(hors transferts de compétences « transport »)*

L'année 2016 avait été marquée par le recul des achats de biens et services des départements (- 4,2 %) ainsi que de leurs autres charges de gestion courante (- 1,5 %), conséquence de leurs efforts d'économie.

Les comptes font apparaître des diminutions importantes de ces deux postes de charges en 2017, de respectivement 734 M€ et 160 M€, qui traduisent l'abandon par les départements de leurs compétences en matière de transports. Elles peuvent être rapprochées du total des transferts de charges correspondants (1,6 M€) au sein duquel les charges de personnel ne constituent qu'une très faible part (900 emplois transférés au cours de l'année). Il en résulte que, hors transferts de compétences, la progression (+ 4,7 %) des achats de biens et services et des autres charges de gestion courante a été globalement soutenue en 2017.

Les départements ne paraissent pas avoir prolongé leurs efforts d'économies sur ces postes de charges qui représentent un cinquième de leur budget de fonctionnement.

En revanche, ils ont continué à réduire le versement des subventions de fonctionnement mais de façon plus modeste (- 0,6 %) qu'en 2015 (- 2,7 %) et 2016 (- 6,9 %). Alors qu'en 2016, les efforts d'économies visaient en premier lieu les subventions aux organismes de droit privé (associations, par exemple), ils ont surtout concerné en 2017 les subventions aux collectivités du bloc communal et divers autres organismes de droit public.

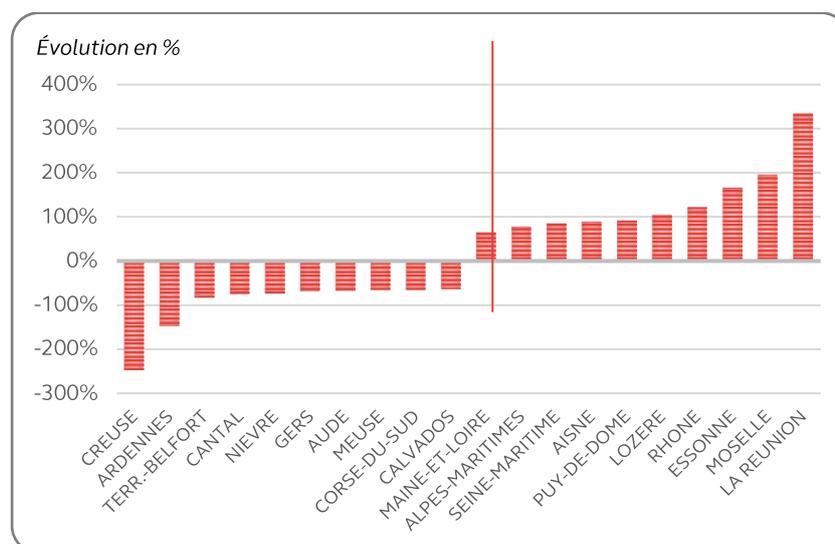
3 - Une légère érosion de l'épargne nette

Après une dégradation continue depuis 2011, les départements étaient parvenus à stabiliser leur épargne brute en 2015 puis à la redresser fortement en 2016 (+ 16 %). Ce mouvement s'est interrompu en 2017. Du fait d'une croissance de leurs charges (+ 2,8 %) plus rapide que celle de leurs produits (+ 2,5 %), hors transferts de compétences « transport », leur épargne brute s'est stabilisée à 7,87 Md€ (+ 0,04 %). Cependant, contrairement aux années précédentes, aucun département n'a affiché une épargne brute négative à l'issue de l'exercice 2017.

L'accroissement des remboursements d'emprunt (+ 4,6 %) a aggravé l'érosion de l'épargne nette qui est passée de 4,85 Md€ en 2016 à 4,72 Md€ en 2017 (- 2,8 %).

Toutefois, les situations financières des départements sont très dissemblables.

Graphique n° 2 : évolution en 2017 de l'épargne nette des départements des premier et dernier déciles



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Parmi les dix départements qui ont enregistré la plus forte hausse de leur épargne nette (dernier décile), certains ont bénéficié d'une diminution (**Alpes-Maritimes**, **Essonne**, **Puy-de-Dôme**) ou d'une évolution contenue (**Seine-Maritime**) de leurs dépenses sociales. À l'opposé, au sein du premier décile, d'autres (**Ardennes**, **Aude**, **Cantal**, **Corse-du-Sud**) ont connu les augmentations les plus importantes de leurs dépenses sociales. L'augmentation apparemment très marquée de l'épargne nette entre 2016 et 2017 (plus de 300 %) du département de **La Réunion** tient au fait que cette collectivité a procédé en 2016 à un remboursement anticipé d'emprunt.

4 - Une nouvelle baisse des investissements

Tableau n° 13 : évolution de la section d'investissement des départements France entière⁷⁷ (budgets principaux et annexes)

<i>(en Md€)</i>	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2017/2016
ÉPARGNE NETTE	4,21	3,93	3,92	4,85	4,72	-2,8 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	2,95	2,85	2,91	2,63	2,54	-3,5 %
<i>FCTVA</i>	0,92	0,96	1,10	0,88	0,83	-5,6 %
<i>Subventions d'investissement reçues</i>	1,44	1,39	1,23	1,09	0,99	-9,1 %
<i>Autres recettes d'investissement</i>	0,47	0,0	0,58	0,66	0,71	8,6 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE	7,16	6,78	6,83	7,49	7,26	-3,0 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	10,82	10,50	9,64	9,16	9,02	-1,5 %
<i>Dépenses d'équipement</i>	6,51	6,37	5,84	5,70	5,61	-1,5 %
<i>Subvention d'investissement versées</i>	4,06	3,88	3,54	3,17	3,13	-1,5 %
<i>Autres dépenses d'investissement</i>	0,25	0,25	0,26	0,28	0,28	-2,1 %
BESOIN DE FINANCEMENT	3,67	3,72	2,81	1,67	1,76	5,1 %
<i>Emprunts souscrits</i>	3,63	3,81	3,56	2,78	2,50	-10,0 %
<i>Variation fonds de roulement</i>	-0,04	0,09	0,75	1,11	0,74	-36,0 %
ENCOURS DE LA DETTE	31,56	32,86	33,72	33,63	32,95	-2,0 %
<i>Ratio de désendettement (en années)</i>	4,66	4,96	4,99	4,27	4,19	

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Avec une nouvelle réduction des dépenses d'investissement (- 1,5 %), l'année 2017 s'inscrit dans la continuité de la trajectoire amorcée en 2010. Néanmoins, la baisse a été moins forte que les années précédentes (2,9 % en 2014, 8,2 % en 2015 et 5,1 % en 2016). Elle a concerné les dépenses d'équipement (- 1,5 %) et les subventions d'investissement versées (- 1,5 %), notamment, aux collectivités du bloc communal.

Ce nouveau recul des investissements, constaté dans 46 départements, a été particulièrement élevé dans le **Haut-Rhin** (22 % dont les subventions d'investissement et les investissements en cours), la **Seine-Maritime** (24 % dont essentiellement sur les subventions versées et les immobilisations en cours) et le **Bas-Rhin** (33 % dont essentiellement sur les subventions).

⁷⁷ Hors département du Rhône et anciens départements de la Guyane et de la Martinique.

À l'opposé, les départements qui ont le plus accru leurs investissements en 2017 sont ceux des **Ardennes**, de la **Haute-Garonne**, de l'**Indre-et-Loire**, du **Loir-et-Cher**, du **Loiret**, du **Lot-et-Garonne**, de la **Mayenne**, du **Maine-et-Loire** et des **Yvelines**.

5 - Un encours de dette en réduction

Malgré une baisse de leurs dépenses d'investissement, les départements ont été confrontés en 2017 à l'accroissement de leur besoin de financement (+ 5 %), dû à la détérioration de leur autofinancement propre (- 3 %) et de leurs recettes d'investissement, notamment les subventions reçues et les versements du FCTVA.

Pour la troisième année consécutive, ils ont certes réduit le recours à de nouveaux emprunts mais en empruntant au-delà de leur besoin de financement ; le fonds de roulement des départements s'est donc accru de 746 M€ en 2017.

La diminution de l'encours de la dette, amorcée en 2016 (- 0,2 %), s'est amplifiée en 2017 (- 0,7 %).

L'amélioration de la capacité de désendettement des départements, constatée en 2016, s'est poursuivie en 2017 (4,2 années) grâce à la stabilisation de l'épargne brute.

*
**

En 2017, les départements sont parvenus à réduire leur endettement du fait d'investissements en baisse pour la huitième année consécutive, se traduisant depuis 2016 par des remboursements d'emprunts supérieurs aux souscriptions d'emprunts nouveaux. La réduction de l'encours de la dette aurait pu être plus sensible si les départements n'avaient pas emprunté au-delà de leur besoin de financement.

Cependant, la situation financière des départements reste fragile car elle dépend étroitement de facteurs conjoncturels. Si les dépenses de RSA se sont stabilisées en 2017, l'ensemble des autres dépenses sociales (allocations et frais d'hébergement des personnes âgées et des personnes handicapées, aide sociale à l'enfance) a encore connu une progression soutenue à laquelle a contribué la prise en charge des mineurs non accompagnés. Ainsi, l'autofinancement des départements s'est globalement dégradé bien que leurs produits fiscaux ont encore connu une croissance forte grâce aux DMTO, compensant largement la baisse des dotations de l'État. De plus, les situations locales recouvrent des réalités disparates car le niveau et le rythme d'évolution des dépenses sociales sont souvent déconnectés de ceux de leur richesse fiscale (CVAE et DMTO).

Dans l'ensemble, l'effort des départements pour mieux maîtriser leurs dépenses de fonctionnement, manifeste en 2016, s'est maintenu sur les dépenses de personnel et les subventions versées mais s'est atténué sur les achats de biens et de services et les autres charges de gestion courante.

C - Les régions : des efforts d'économies en fonctionnement et un nouvel accroissement de l'investissement et de la dette

En 2017, les transferts des compétences en matière de transports interurbains et de transports scolaires, précédemment exercées par les départements, sont venues majorer à hauteur de 1,81 Md€⁷⁸ les recettes et les dépenses de fonctionnement des régions. Comme pour les départements, les données comptables sont retraitées dans le présent rapport afin d'apprécier l'évolution de leur situation financière.

En revanche, les crédits relatifs aux fonds européens désormais portés aux budgets des régions, devenues autorités de gestion pour la période de programmation 2014-2020, n'ont pu être isolés en raison de la diversité des traitements comptables appliqués. Ces crédits sont imputés pour des montants égaux en dépenses et en recettes de fonctionnement (FSE⁷⁹) ou d'investissement (FEDER⁸⁰ et FEADER⁸¹) mais pas de façon identique dans toutes les régions.

⁷⁸ Ce montant est légèrement différent de celui relatif aux produits et charges transférés par les départements, mentionné *supra*, car il intègre en outre les transferts provenant de la Métropole de Lyon. Pour le détail du calcul, voir l'annexe n° 7.

⁷⁹ FSE : fonds social européen.

⁸⁰ FEDER : fonds européen de développement régional.

⁸¹ FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural.

**Tableau n° 14 : évolution de la section de fonctionnement des régions
(budgets principaux et budgets annexes⁸²)**

(en Md€)	2013	2014	2015	2016	2017 ⁽¹⁾	Évolution 2017/2016 ⁽¹⁾
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT	22,47	22,19	22,55	22,52	25,05 (23,25)	11,3 % (3,2 %)
Produit de la fiscalité	12,35	13,40	14,74	15,14	17,34 (15,53)	14,5 % (2,6 %)
Fiscalité directe	4,72	4,61	4,79	4,84	7,02	45,2 %
Fiscalité indirecte	7,63	8,79	9,96	10,30	10,31	0,1 %
Dotations et participations	9,86	8,51	7,47	7,07	7,31	3,3 %
Autres produits (y compris exceptionnelles)	0,27	0,28	0,34	0,32	0,41	29,3 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	17,21	17,47	17,94	17,80	19,74 (17,93)	10,9 % (0,7 %)
Dépenses de personnel	2,99	3,10	3,19	3,23	3,34	3,3 %
Achats biens et services	1,96	1,99	2,03	2,05	2,90	41,6 %
Autres charges de gestion courante	7,28	7,29	7,45	7,36	8,09	9,9 %
Subventions de fonctionnement	4,34	4,33	4,60	4,49	4,79	6,6 %
Charges financières	0,60	0,60	0,62	0,60	0,58	-2,5 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,04	0,16	0,05	0,08	0,04	-49,1 %
ÉPARGNE BRUTE	5,26	4,72	4,61	4,72	5,32	12,7 %
Remboursement d'emprunts	1,57	1,53	1,63	1,75	1,72	-1,3 %
ÉPARGNE NETTE	3,69	3,19	2,98	2,97	3,60	20,8 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

(1) Les données indiquées en rouge sont retraitées de l'impact des transferts de compétences en matière de transports interurbain et scolaire.

⁸² Hors régions de Guyane et de Martinique de 2013 à 2015. Depuis le 1^{er} janvier 2016, ces dernières sont devenues des collectivités uniques (fusion du département et de la région de chaque territoire) et ne sont donc pas intégrées à la situation financière des régions. La situation financière **globale** des régions est présentée après agrégation des budgets principaux et des budgets annexes par la neutralisation des flux croisés entre eux. Les budgets annexes représentent une faible part (0,6 %) des recettes et des dépenses totales des régions. Les citations **individuelles** des régions sont réalisées à partir des budgets principaux uniquement.

1 - La croissance retrouvée des recettes de fonctionnement

Hors l'impact des compétences transférées en 2017, les régions auraient vu leurs recettes de fonctionnement s'accroître de 0,73 Md€ (+ 3,2 %), après plusieurs années de relative stabilité (- 1,2 % en 2014, + 1,6 % en 2015, - 0,1 % en 2016). Cette évolution a résulté principalement du dynamisme de leurs ressources fiscales (+ 390 M€)⁸³ : la CVAE dont, hors attribution d'une nouvelle part, le produit a progressé de 4,5 % ; la TICPE et la taxe sur les véhicules (+ 321 M€).

De plus, malgré la baisse de la DGF d'un montant de 451 M€, équivalente à celles des deux années précédentes, les dotations et participations⁸⁴ ont augmenté grâce aux participations (+ 661 M€).

2 - La hausse limitée des dépenses de fonctionnement

Hors transferts de charges liés aux nouvelles compétences « transports », les régions ont contenu l'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement, qui s'est limitée à 126 M€ (+ 0,71 %) en 2017. Cette hausse paraît d'autant plus limitée au regard de l'inflation constatée en 2017 qu'une partie des régions était exposée aux risques de surcoûts liés aux fusions engagées en 2016, exigeant notamment l'harmonisation des dispositifs d'intervention et l'intégration des structures administratives⁸⁵.

a) Des efforts d'économie sur la masse salariale

Après le ralentissement observé en 2016 (+ 1,25 %), les dépenses de personnel se sont accrues de 3,3 % en 2017, y compris la prise en charge des personnels correspondant aux nouvelles compétences transférées, et ont ainsi retrouvé un rythme d'évolution proche des années antérieures (2,9 % en 2013 et 3,9 % en 2014).

⁸³ La fiscalité des régions est composée de la fiscalité directe (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, attribution de compensation de CVAE, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau) et de la fiscalité indirecte (taxe intérieure sur la consommation sur les produits énergétiques, fraction de TVA, taxes liées aux véhicules, impôts et taxes propres à l'Île-de-France, à la Corse et à l'outre-mer).

⁸⁴ Fonds perçus de l'État et des autres collectivités locales, fonds européens, compensations diverses pour perte de recettes fiscales.

⁸⁵ Cf. Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2017, chapitre sur l'état d'avancement de la réforme territoriale, pages 102 et suivantes.

En 2016, les décisions de l'État relatives à la fonction publique avaient eu un impact sur la masse salariale des régions, qui peut être estimé à 0,42 %. Hors impact de ces mesures, celle-ci avait progressé de 0,83 %. Cette progression s'est accompagnée d'une réduction des effectifs, évaluée par l'Insee à 0,6 %, soit 500 emplois à périmètre constant⁸⁶.

En 2017, l'impact des mesures nationales a été de 1,75 %. Déduction faite de cet impact, les dépenses de personnel des régions ont enregistré une hausse de 1,55 %. En supposant inchangé le GVT, on peut estimer que les régions ont globalement conservé des effectifs stables en 2017, y compris l'intégration de personnels supplémentaires au titre de leurs nouvelles compétences, estimés à environ 900 agents⁸⁷.

Il apparaît donc que, hors impacts des transferts de compétences et des décisions de l'État, les régions ont poursuivi en 2017 la maîtrise de leur masse salariale et notamment de leurs effectifs, mise en œuvre l'année précédente.

*b) La maîtrise des achats de biens et services
et des autres charges de gestion courante*

Les achats de biens et de services et les autres charges de gestion courante, qui représentent 44 % des dépenses des régions, ont connu une hausse de 1,58 Md€ (+ 17 %) en 2017. Cette hausse correspond presque au montant total des charges transférées par les départements (1,81 Md€), en lien avec les nouvelles compétences en matière de transport dévolues aux régions, dont les dépenses de personnel ne constituent qu'une très faible part⁸⁸.

On peut donc en déduire que, hors impact de ces transferts de compétences, les régions ont stabilisé ces deux importants postes de charges pour la deuxième année consécutive.

⁸⁶ Hors création des collectivités territoriales uniques de Martinique et Guyane au 1^{er} janvier 2016. Source : *Bulletin d'information statistiques de la DGCL*, n° 121, décembre 2017.

⁸⁷ Source : Association des Régions de France (ARF).

⁸⁸ Soit les frais de personnel liés aux transferts de 900 agents, estimés à 50 M€ : montant du salaire mensuel brut moyen d'un agent de la fonction publique territoriale (rapport DGAFP 2017) x 2 (coût des charges patronales) x 12 mois x nombre d'agents.

c) La hausse des subventions versées

Les subventions de fonctionnement versées (4,8 Md€) ont constitué en 2017 le premier facteur de croissance des dépenses de fonctionnement des régions, dont elles représentent près d'un cinquième. Leur hausse (+ 6,6 %) a concerné les subventions à destination des organismes publics (+ 178 M€) et des organismes privés (+ 120 M€). Les premiers bénéficiaires en ont été les départements (+ 326 M€) loin devant les collectivités du bloc communal (+ 44 M€).

Pour partie, l'accroissement des subventions versées aux départements est dû à la délégation à dix d'entre eux par certaines régions de la compétence « transports scolaires » que leur a transférée la loi NOTRe. En revanche, les régions ont réduit (- 255 M€) leurs subventions à la SNCF en raison, d'une part, de la renégociation progressive des conventions TER et, d'autre part, de la mise en œuvre de la liberté tarifaire⁸⁹ qui les a conduites à verser sous la forme de contributions d'exploitation les compensations financières au titre des tarifs sociaux et des tarifs régionaux.

3 - L'amélioration de l'épargne pour la seconde année consécutive

En 2016, les régions avaient interrompu la dégradation de leur épargne brute (+ 2,4 %). L'évolution globale de leur situation financière en 2017 confirme cette trajectoire. L'épargne brute des régions s'est accrue de 13 % pour s'établir à 5,32 Md€, soit à un niveau légèrement supérieur à celui de l'exercice 2013.

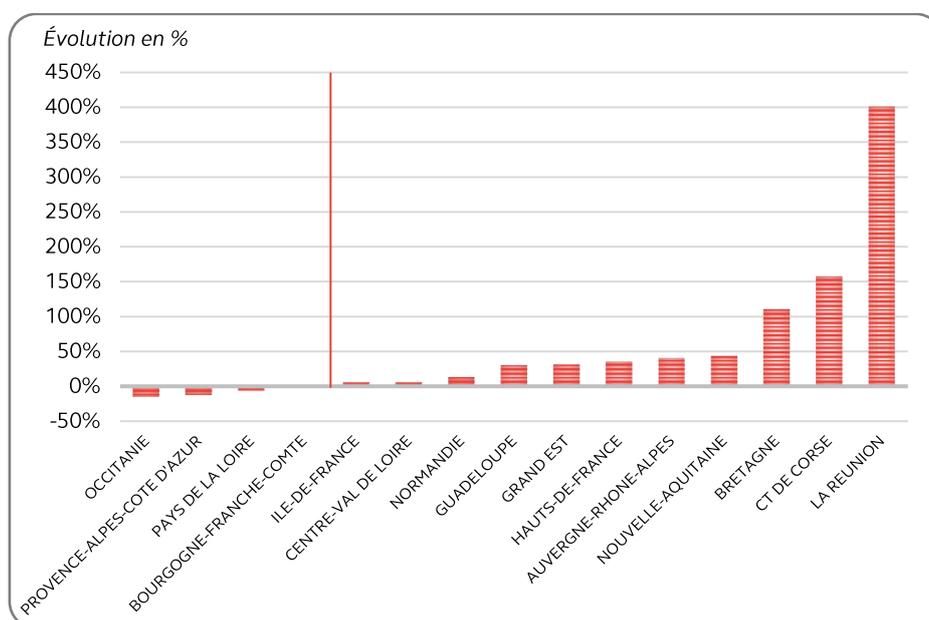
Certaines régions ont connu une forte augmentation de leur épargne brute : **Nouvelle-Aquitaine** (+ 20 %), **Guadeloupe** (+ 21 %), **Grand-Est** (+ 23 %), **Auvergne-Rhône-Alpes** (+ 28 %), **La Réunion** (+ 50 %) et la collectivité territoriale de **Corse**⁹⁰ (+ 100 %). L'amélioration a été plus modeste dans les régions **Provence-Alpes-Côte-d'Azur** (+ 1,7 %), **Centre- Val-de-Loire** (+ 5,6 %), **Normandie** (+ 6,2 %) et **Bretagne** (+ 7,3 %). Toutes les régions n'ont pas épousé cette trajectoire financière. L'épargne brute des régions **Occitanie** et **Pays-de-la-Loire** a diminué de, respectivement, 2,4 % et 13 %.

⁸⁹ En application de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

⁹⁰ La collectivité territoriale de **Corse** a indiqué que cette forte hausse de l'épargne en 2017 était en grande partie due à la prise en charge en 2016 d'importants « arriérés de paiement ».

Du fait d'annuités d'emprunts relativement stables, l'amélioration globale de l'équilibre financier des régions est encore plus sensible en termes d'épargne nette (+ 20,8 %). Toutefois, elle recouvre aussi une grande diversité de situations.

Graphique n° 3 : évolution en 2017 de l'épargne nette des régions



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

4 - La forte progression des dépenses d'investissement

L'un des traits caractéristiques des régions est qu'à la différence des départements et des collectivités du bloc communal, la baisse des dotations de l'État à compter de 2014 ne les a pas conduites à réduire leurs dépenses d'investissement qui ont continué de progresser jusqu'à un coup d'arrêt en 2016 (- 5,4 %). Le mouvement de hausse a repris en 2017. Les régions ont globalement accru leurs dépenses d'investissement de 823 M€ (+ 9,5 %), effaçant la baisse observée l'année précédente, en les portant à 9,46 Md€, un niveau encore jamais atteint.

**Tableau n° 15 : évolution de la section d'investissement des régions
France entière⁹¹ (budgets principaux et budgets annexes)**

(en Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2017/2016
ÉPARGNE NETTE	3,69	3,19	2,97	2,97	3,59	20,8 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	2,33	2,34	2,77	2,67	3,44	28,7 %
<i>FCTVA</i>	0,49	0,46	0,53	0,48	0,54	12,7 %
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	1,27	1,28	1,47	1,47	2,21	50,5 %
<i>Autres recettes</i>	0,56	0,59	0,77	0,72	0,69	-5,0 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE	6,01	5,53	5,74	5,64	7,03	24,6 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	8,65	8,93	9,13	8,64	9,46	9,5 %
<i>Dépenses d'équipement</i>	2,65	2,75	2,88	2,90	3,12	7,5 %
<i>Subventions d'équipement versées</i>	5,60	5,76	5,70	5,28	5,69	7,8 %
<i>Autres dépenses</i>	0,40	0,43	0,55	0,46	0,65	43,0 %
BESOIN DE FINANCEMENT	2,64	3,41	3,39	2,99	2,43	-18,8 %
<i>Emprunts souscrits</i>	2,95	3,50	4,06	3,34	2,51	-24,9 %
<i>Variation du fonds de roulement</i>	0,31	0,09	0,67	0,35	0,08	-77,7 %
ENCOURS DE LA DETTE	20,03	21,67	23,75	25,42	26,18	3,0 %
<i>Ratio de désendettement (en années)</i>	3,81	4,59	5,16	5,39	4,92	

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Cette forte hausse résulte à la fois des subventions d'investissement versées (+ 409 M€), des dépenses d'équipement (+ 218 M€) et des autres dépenses d'investissement (+ 196 M€⁹²).

En 2017, dix régions ont augmenté leurs dépenses d'investissement, certaines dans des proportions importantes : **La Réunion** (+ 10 %), **Grand-Est** et **Normandie** (+ 13 %), **Provence-Alpes-Côte-d'Azur** (+ 23 %)⁹³, **Bourgogne-Franche-Comté** (+ 26 %), **Auvergne-Rhône-Alpes** (+ 46 %) et **Bretagne** (+ 57 %)⁹⁴.

⁹¹ Hors régions de Guyane et de Martinique de 2013 à 2015.

⁹² Le poste « autres dépenses d'investissement » comprend les participations et les créances rattachées à des participations ainsi que des immobilisations financières.

⁹³ La région **Provence-Alpes-Côte-d'Azur** explique cette progression ainsi que celle de l'encours de la dette par l'acquisition de deux bâtiments qui permettront de générer une économie en termes de charges de fonctionnement (coût de location) de 2,1 M€/an.

⁹⁴ **Île-de-France** + 1,3 % ; **Occitanie** + 4,2 % et **Guadeloupe** + 7,6 %.

Selon les cas, elles ont donné la priorité aux dépenses d'équipement en matière de constructions (**Bretagne, Grand-Est, Provence-Alpes-Côte-d'Azur**) ou de matériels et outillages (**La Réunion**), aux subventions versées aux collectivités du bloc communal (**Bretagne**), aux départements (**Normandie**) ou à des organismes de droit privé (**Bretagne, Grand-Est, Normandie**), aux immobilisations financières (**Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur**).

À l'opposé, cinq régions ont réduit leurs dépenses d'investissement en 2017 : **Centre-Val-de-Loire** (- 2 %), **Nouvelle-Aquitaine** (- 9 %) ⁹⁵, **Pays-de-la-Loire** (- 10 %), **Hauts-de-France** (- 21 %) et la collectivité territoriale de **Corse** (- 25 %) ⁹⁶. La baisse s'est portée essentiellement sur les subventions d'investissement versées aux organismes de transport et aux collectivités du bloc communal. Toutefois, dans la région **Centre-Val-de-Loire**, elle s'est concentrée sur les immobilisations en cours.

La reprise de l'effort d'investissement des régions a pu s'appuyer en 2017 sur l'accroissement très sensible de leur autofinancement (+ 24,6 %), résultant de l'amélioration de l'équilibre de leur section de fonctionnement, ainsi que sur la bonne tenue de leurs recettes d'investissement, notamment les versements du FCTVA (+ 12,7 %), à la suite des dépenses d'équipement passées, et les subventions reçues (+ 50,5 %).

En conséquence, le besoin de financement des régions, qui avait déjà baissé en 2015 et 2016, s'est fortement contracté (- 18,8 %) en 2017.

Il n'y a pas de lien entre l'évolution de l'autofinancement et celle des investissements. Ainsi, les régions **Bourgogne-Franche-Comté, Île-de-France, Occitanie**, et **Guadeloupe** ont poursuivi leurs efforts d'investissement en 2017 alors que leur autofinancement s'est réduit. Au contraire, les régions **Centre-Val-de-Loire, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine** et la collectivité territoriale de **Corse** ont diminué leurs investissements malgré l'accroissement de leur autofinancement.

⁹⁵ La région **Nouvelle-Aquitaine** a indiqué qu'elle maintient une stratégie financière visant à maintenir ses dépenses d'investissement à un niveau de 30 % de son budget annuel.

⁹⁶ D'après la collectivité de **Corse**, cette diminution des dépenses d'investissement résulterait, d'une part, d'importants « arriérés de paiement » régularisés en 2016 et, d'autre part, de la clôture anticipée des comptes de la collectivité territoriale et des deux départements avant leur fusion au 1^{er} décembre 2017.

5 - La hausse continue de l'endettement

Le besoin de financement a été couvert par un montant équivalent d'emprunts nouveaux sans renforcement du fonds de roulement à la différence des départements et des collectivités du bloc communal.

Malgré la réduction importante du besoin de financement, l'encours de la dette a continué de gonfler (+ 3,0 %) en 2017 quoiqu'à un rythme moins rapide que les années précédentes. Il n'en reste pas moins que son augmentation continue depuis 2012 l'a conduit à croître de 31 % en cinq ans. Toutefois, en raison de l'amélioration de leur épargne brute, la capacité de désendettement des régions s'est améliorée en passant de 5,4 années en 2016 à 4,9 années en 2017.

Dix régions ont augmenté l'encours de leur dette en 2017, parfois de manière très importante : **La Réunion** (+ 31 %), **Occitanie** (+ 12 %), **Bretagne** (+ 11 %), **Nouvelle-Aquitaine** (+ 9 %) et **Provence-Alpes-Côte-d'Azur** (+ 6 %). Cette augmentation de l'endettement s'est conjuguée avec celle des dépenses d'investissement sauf dans le cas de la région **Nouvelle-Aquitaine**. Pour autant, ces régions présentaient en 2017 des ratios de désendettement relativement contrastés⁹⁷.

Les régions **Auvergne-Rhône-Alpes**, **Grand-Est**, **Guadeloupe**, **Normandie** et la collectivité territoriale de **Corse** ont réduit l'encours de leur dette grâce à l'amélioration de leur épargne nette conjuguée, dans le cas de la **Corse**, à une baisse des dépenses d'investissement.

*
**

En 2017, dans l'ensemble, les régions ont vu leur situation financière s'améliorer. Dans un contexte encore marqué par la baisse des dotations de l'État, elles sont parvenues, pour la deuxième année consécutive mais de façon plus prononcée qu'en 2016, à redresser leur épargne grâce à la croissance retrouvée de leurs recettes fiscales, notamment grâce à l'évolution du rendement de la CVAE (hors transferts de compétences des départements) mais aussi à la maîtrise de leur masse salariale, de leurs achats de biens et de services et de leurs autres charges de gestion courante (hors transferts).

⁹⁷ Ainsi, la capacité de désendettement de la région **Nouvelle-Aquitaine** était de 4,4 années à la fin 2017, celle de la région **Occitanie** proche de 4 ans et celle de la région **Bretagne** de 3,3 ans. Les capacités de désendettement des régions de **La Réunion** et de **Provence-Alpes-Côte-d'Azur** étaient respectivement de 7,4 et 7,5 années.

Aidées par la forte amélioration de leur autofinancement et la bonne tenue de leurs recettes d'investissement, les régions ont renoué avec la croissance de leurs dépenses d'investissement, seulement interrompue en 2016, qui a entraîné un nouvel accroissement de leur encours de dette. Toutefois, le ratio de désendettement des régions s'est amélioré en 2017.

III - L'impact sur la situation financière des collectivités locales de la baisse des concours financiers de l'État

Après une première diminution de 1,5 Md€ des dotations de l'État en 2014, l'article 14 de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour 2014-2019 a fixé à 10,75 Md€ le montant de la baisse des concours financiers de l'État pour la période 2015-2017⁹⁸, montant ensuite ramené à 9,71 Md€ du fait de la moindre baisse appliquée au bloc communal en 2017 (cf. *supra*). En application de ces dispositions, la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été réduite de 11,2 Md€ entre 2013 et 2017. Le total des concours financiers de l'État a été abaissé d'un montant équivalent, de 58,2 Md€ en 2013 à 47,1 Md€ en 2017, soit un recul de 19 %.

L'objectif visé était, d'une part, d'associer les collectivités locales au plan d'économies de 50 Md€ décidé par le Gouvernement pour la période 2015-2017 et, d'autre part, de les inciter à ralentir la croissance de leurs dépenses de fonctionnement.

Par comparaison avec les années antérieures, cette politique a eu un effet sensible sur l'évolution des finances locales.

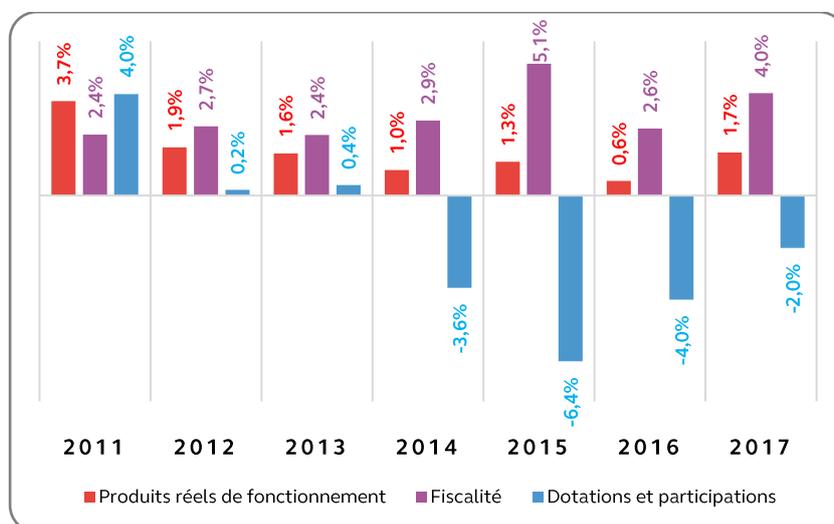
A - L'impact de la baisse de la DGF atténué par le dynamisme de la fiscalité

Malgré la baisse de la DGF, les produits de fonctionnement des collectivités locales ont augmenté de 12,2 Md€ entre 2013 et 2017 (budgets principaux et annexes). Toutefois, si l'on remonte à 2010, en ne retenant

⁹⁸ 3,42 Md€ en 2015, 3,66 Md€ en 2016 et 3,67 Md€ en 2017.

que les budgets principaux⁹⁹, on constate que la croissance des produits de fonctionnement s'est ralentie : elle est passée de 2,4 % par an en moyenne entre 2010 et 2013 à 1,4 % entre 2013 et 2017. La croissance des produits fiscaux a suivi la tendance inverse : 2,5 % par an en moyenne entre 2010 et 2013 puis 3,7 % entre 2013 et 2017. Le dynamisme de la fiscalité est donc venu atténuer l'effet de la baisse des dotations.

Graphique n° 4 : évolution des produits de fonctionnement des collectivités (2010-2017)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP (budgets principaux)

1 - La quasi-stabilité des transferts financiers de l'État

Malgré la baisse de la DGF de plus de 11 Md€, l'ensemble des transferts financiers de l'État sont passés de 101,9 Md€ en 2013 à 101,1 Md€ en 2017, soit une baisse de seulement 0,8 Md€.

En revanche, la structure de ces transferts¹⁰⁰ a changé puisque la part des prélèvements sur recettes (PSR) de l'État, principaux supports de

⁹⁹ L'agrégation des budgets principaux et des budgets annexes a été effectuée uniquement sur la période 2013-2017.

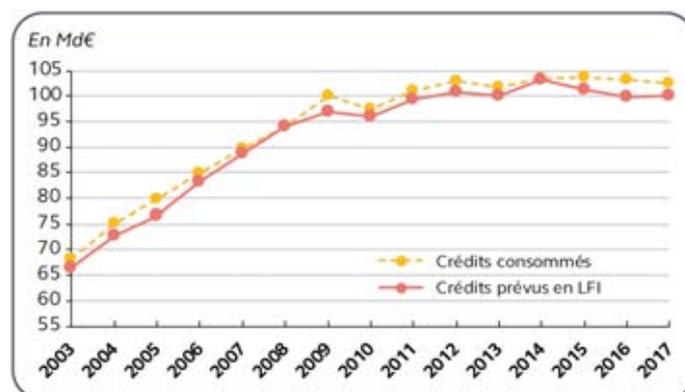
¹⁰⁰ Annexe n° 20 – Décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2017.

ses concours aux collectivités locales, est passée de 55 % en 2013 à 43 % en 2017 tandis que celle de la fiscalité transférée est passée de 28 % à 35 %. La baisse des PSR de 11,8 Md€ depuis 2013 a été ainsi en grande partie compensée par la hausse de 6,7 Md€ de la fiscalité transférée.

Cette hausse a été principalement due, à hauteur de 4 Md€, aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en lien avec l'évolution du marché immobilier et aussi la faculté accordée aux départements en 2014 de relever le taux plafond de cet impôt de 3,8 % à 4,5 %. De plus, la même année, une partie des frais de gestion des impôts locaux, précédemment perçus par l'État, ont été transférés aux départements (840 M€ en 2014). Les régions ont aussi bénéficié d'une partie des frais de gestion (600 M€) rétrocédés par l'État ainsi que de nouvelles fractions de TICPE dans le cadre de la réforme du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage, qui a consisté schématiquement à substituer des ressources fiscales à des dotations budgétaires. L'État s'est ainsi privé du dynamisme de ressources fiscales en le transférant aux départements et aux régions. En revanche, le bloc communal n'a guère profité de la croissance de la fiscalité transférée.

Cette stabilisation à partir de 2013 de l'évolution des transferts financiers de l'État aux collectivités locales doit être appréciée au regard de leur forte croissance au cours de la période antérieure.

Graphique n° 5 : évolution des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (2003-2017)

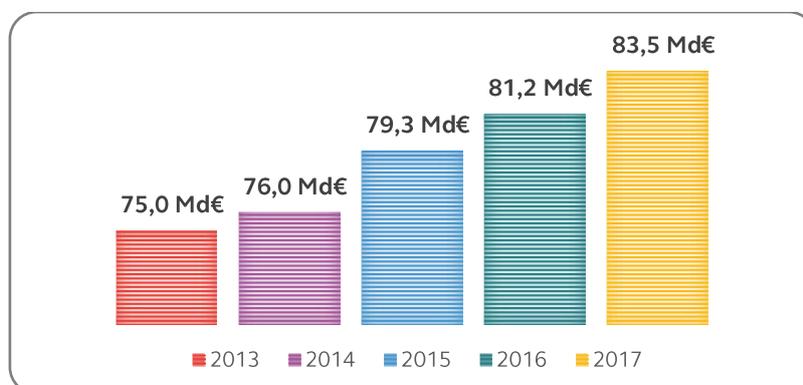


Source : Cour des comptes d'après la direction du budget (crédits consommés en autorisations d'engagement).

2 - La croissance soutenue des impôts locaux malgré une hausse modérée des taux

De 2013 à 2017, les produits de la fiscalité directe perçus par les collectivités territoriales se sont accrus de 8,5 Md€, soit un taux de croissance annuel moyen de 2,2 %.

Graphique n° 6 : produits de la fiscalité directe locale (2013-2107)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux et annexes)

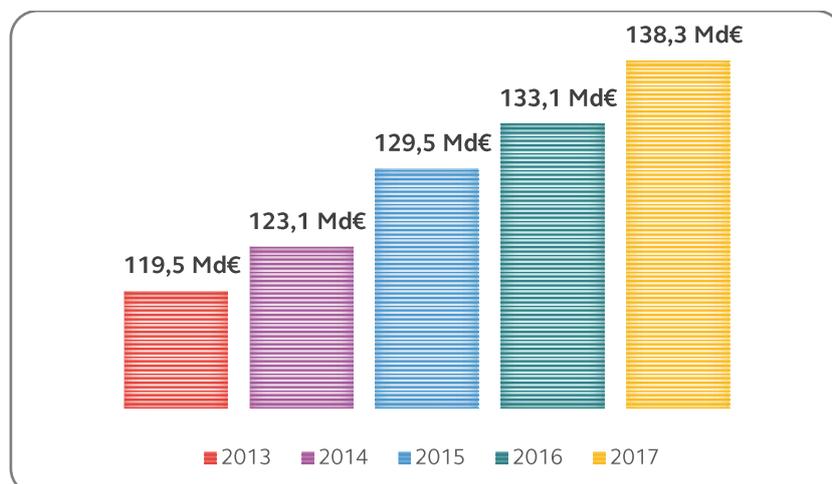
Les produits de la fiscalité économique ont augmenté de 2,3 Md€ (+ 9,2 %). La hausse des impôts « ménages » a été de 4,4 Md€ pour les collectivités du bloc communal et de 1,7 Md€ pour les départements, soit des progressions de respectivement 11,6 % et 14,1 %. Elle a résulté majoritairement de l'évolution des bases d'imposition (revalorisation forfaitaire en loi de finances des valeurs locatives cadastrales, impact des nouvelles constructions). L'effet-base explique ainsi 72 % de la hausse de la taxe d'habitation, 59 % de celle de la taxe sur le foncier bâti du bloc communal et 79 % de celle de la taxe sur le foncier non bâti. En revanche, l'effet-taux est prédominant à 55 % pour la taxe sur le foncier bâti des départements.

La baisse de la DGF n'a donc pas incité les collectivités à utiliser massivement le levier des taux. Elles ont bénéficié, en revanche, de la croissance des bases.

3 - Une contrainte financière relativement constante sauf en 2016

Dans ses rapports annuels sur les finances locales, la Cour a évalué l'évolution de la contrainte financière pesant sur la gestion des collectivités locales, du fait de la baisse de la DGF, au moyen de l'écart entre la progression de leurs produits fiscaux et la diminution des transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée. Ce surcroît de recettes constitue une marge de manœuvre permettant aux collectivités de faire face à l'évolution de leurs charges de fonctionnement.

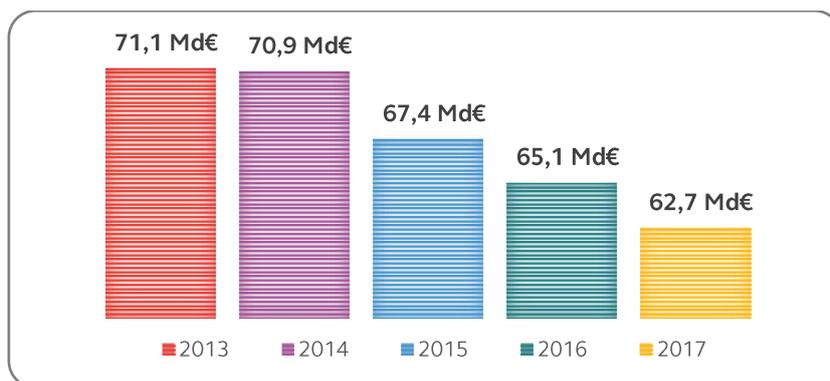
Graphique n° 7 : fiscalité locale, directe et indirecte (2013-2017)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux et annexes)

Il apparaît, à l'aune de cet indicateur, qu'en dépit de la réduction continue des concours financiers de l'État, la contrainte exercée sur les ressources des collectivités a été relativement stable au cours de la période 2013-2017 à l'exception de l'année 2016 qui l'a vue se durcir sensiblement.

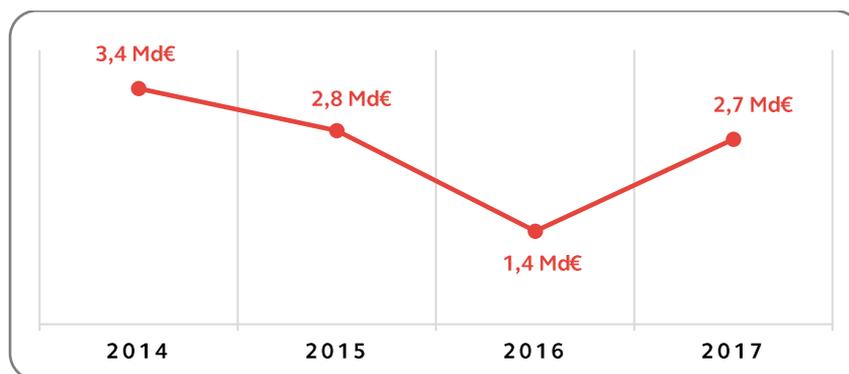
Graphique n° 8 : transferts financiers hors fiscalité transférée (2013-2017)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Ainsi, la croissance soutenue des produits fiscaux a plus que compensé le manque à gagner résultant chaque année de la réduction des concours financiers de l'État dans le cadre de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics. Le solde a toujours été excédentaire, permettant aux ressources financières des collectivités de continuer de progresser.

Graphique n° 9 : surcroît de recettes des collectivités territoriales (2014-2017)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget et de la DGFIP

En 2016, toutefois, le surcroît de recettes a été plus faible que les autres années et même quasiment nul hors évolution des compensations des dégrèvements (cf. *supra*). La baisse de la DGF a été identique à celle

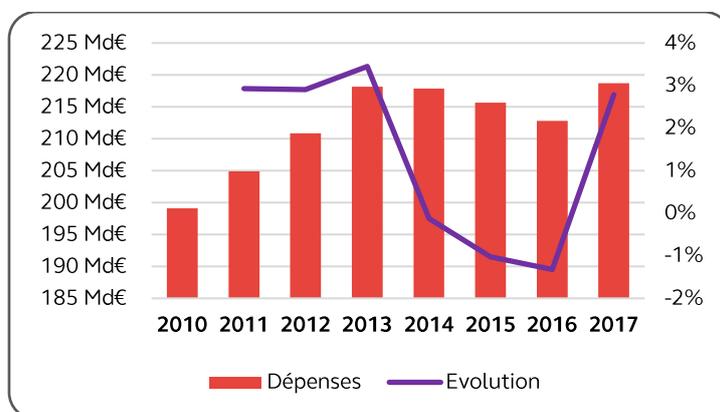
de l'année précédente mais les impôts directs locaux, notamment la taxe d'habitation et la CVAE, ont connu un brusque ralentissement de leur croissance¹⁰¹.

B - Un coup d'arrêt porté à la progression de la dépense locale malgré une reprise en 2017

Les dépenses des collectivités locales, inscrites sur leurs budgets principaux et annexes, en fonctionnement et investissement, sont passées de 235,8 Md€ en 2013 à 231,6 Md€ en 2016, soit un recul de 1,8 %, avant de remonter à 239,5 Md€ en 2017 (+ 3,4 %) en raison d'une vive reprise de l'investissement¹⁰².

L'analyse sur une période plus longue, possible pour les seuls budgets principaux, fait apparaître une nette rupture de tendance en 2014, première année de baisse de la DGF. Le taux annuel moyen d'évolution des dépenses locales est passé de + 3,1 % entre 2010 et 2013 à + 0,3 % entre 2013 et 2017 (et - 0,6 % hors 2017).

Graphique n° 10 : dépenses des collectivités (2010-2017)



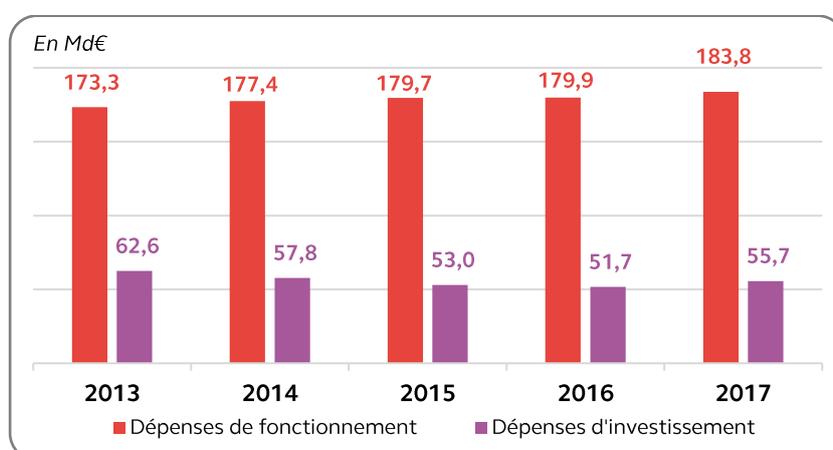
Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux)

¹⁰¹ Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales*, octobre 2017.

¹⁰² Baisses de 0,3 % en 2014, 1 % en 2015 et 0,5 % en 2016.

L'impact de la baisse de la DGF a été plus rapide et plus marqué sur les dépenses d'investissement, qui ont reculé de 11 % entre 2013 et 2017, que sur les dépenses de fonctionnement qui ont seulement été ralenties (+ 6,1 %).

Graphique n° 11 : dépenses de fonctionnement et d'investissement (2013-2017)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux et annexes)

1 - Un ralentissement sensible des dépenses de fonctionnement

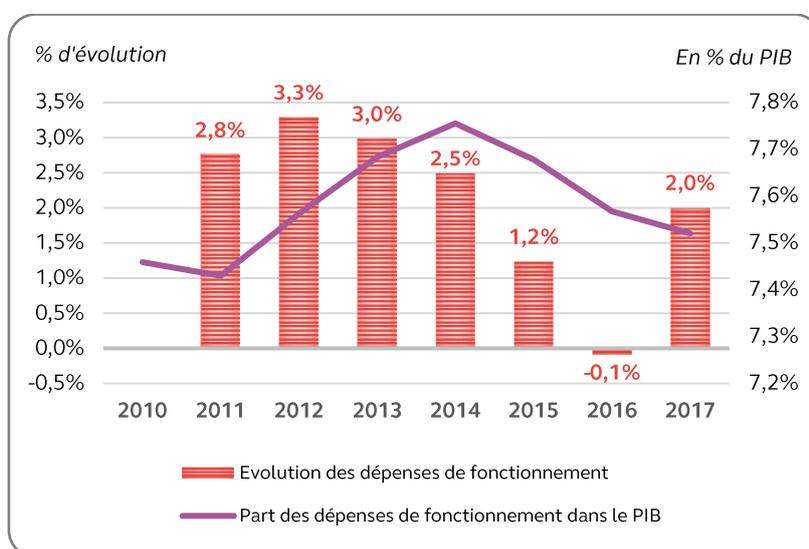
Les dépenses de fonctionnement (budgets principaux et annexes) ont progressé de 10,5 Md€ entre 2013 et 2017, soit au rythme de 1,5 % par an en moyenne¹⁰³.

La baisse de la DGF a provoqué une inflexion sensible de l'évolution des dépenses de fonctionnement, perceptible dès 2014. Les efforts de gestion ont permis de ralentir leur croissance en 2015 (+ 1,3 % après + 2,4 % en 2014) et surtout en 2016 (+ 0,1 %). La reprise (+ 2,1 %) observée en 2017 a été due à une atténuation partielle des efforts d'économie (cf. *supra*) mais aussi à l'impact de décisions relatives à la fonction publique, décidées au plan national.

¹⁰³ Les seuls budgets principaux ont progressé de 9,4 Md€ sur cette période.

Pour les seuls budgets principaux, avec un taux moyen de progression des dépenses de fonctionnement de 1,4 %, la période 2013-2017 se distingue nettement de la période 2010-2013 (+ 3 % par an en moyenne) et marque une inflexion à la baisse de la part de ces dépenses dans le produit intérieur brut.

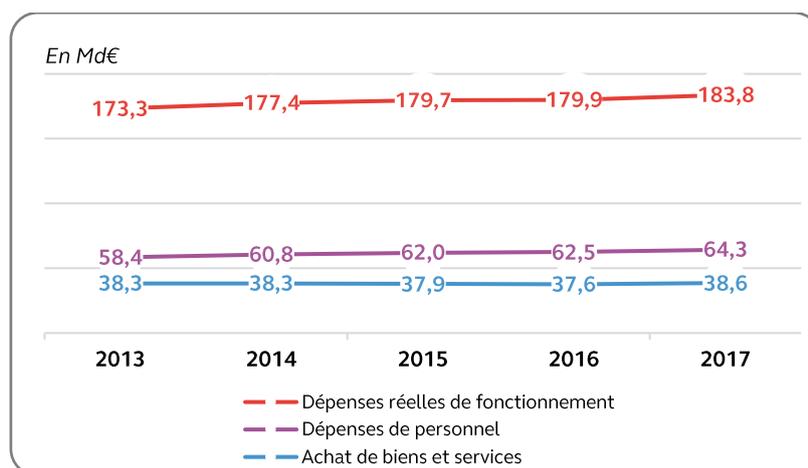
Graphique n° 12 : taux d'évolution des dépenses de fonctionnement et part de ces dépenses dans le produit intérieur brut (PIB) (2010-2017)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux)

Au sein des dépenses de fonctionnement (184 Md€), les principaux postes ont suivi des trajectoires contrastées.

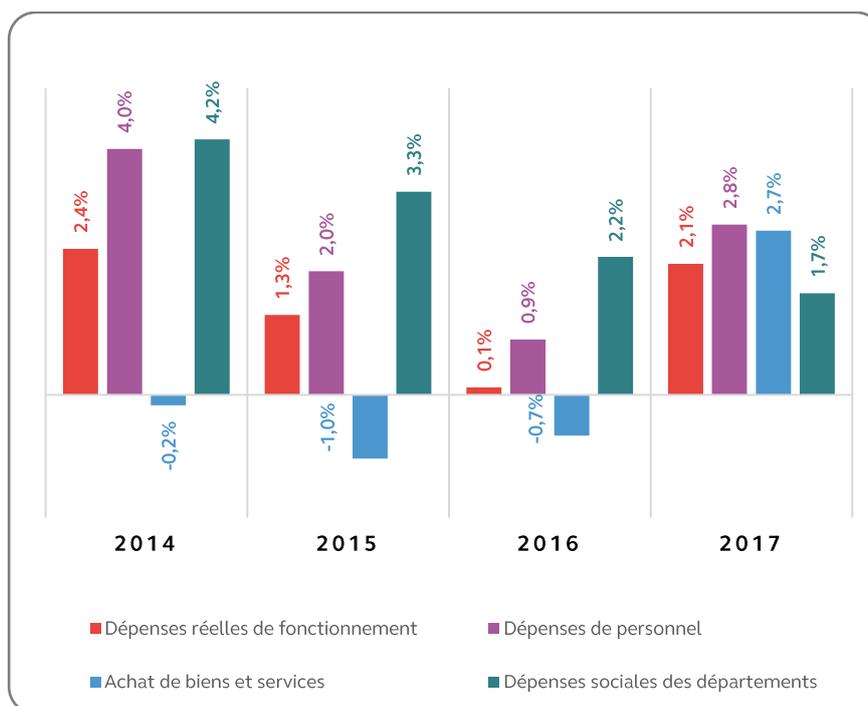
Graphique n° 13 : dépenses réelles de fonctionnement des collectivités (2013-2017)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux et annexes)

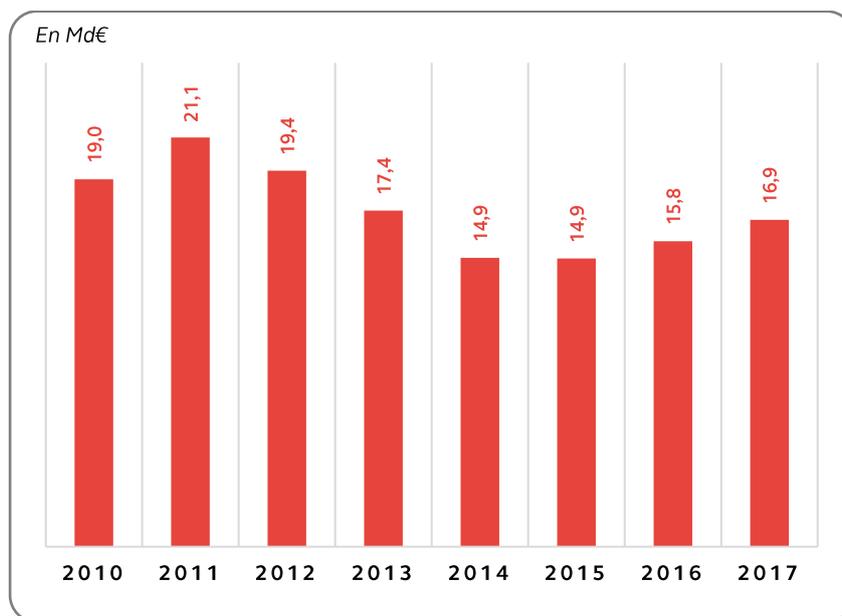
Les efforts de gestion ont rapidement produit des résultats tangibles sur les achats de biens et services (39 Md€) dont l'évolution a globalement été maîtrisée. Malgré une légère reprise en fin de période, ils étaient en 2017 au même niveau qu'en 2013.

Les dépenses de personnel (64 Md€), qui avaient constitué le premier facteur de progression des dépenses de fonctionnement au cours des années antérieures, ont eu une croissance ralentie mais non interrompue, sauf en 2016. Elles ont absorbé les coûts des mesures générales adoptées au plan national (notamment la revalorisation du point d'indice puis le début d'application du PPCR). Néanmoins, les efforts de maîtrise des effectifs, quoique moins marqués en 2017 (cf. *supra*), ont permis aux collectivités de freiner l'évolution de leur masse salariale, qui est passée d'un rythme annuel de croissance de 3 % au cours de la période 2010-2013 à 2,4 % au cours de la période 2013-2017.

**Graphique n° 14 : évolution des dépenses réelles de fonctionnement
des collectivités (2013-2017)**

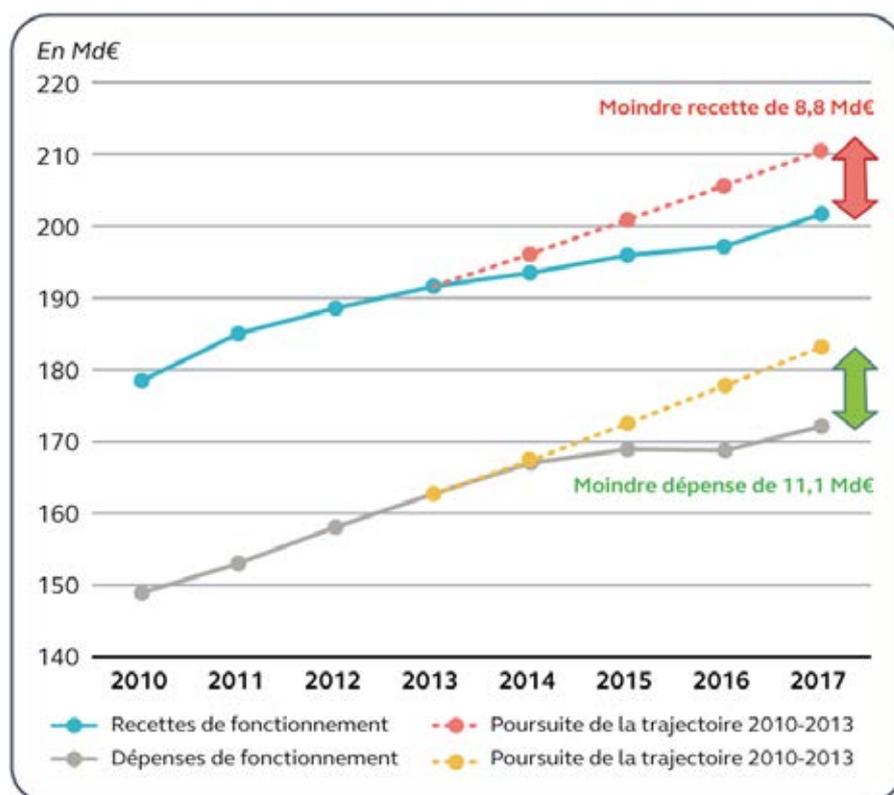
Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux et annexes)

L'épargne nette des collectivités locales (budgets principaux) était entrée en 2012 dans un mouvement de dégradation dû à la croissance plus rapide de leurs charges de fonctionnement que de leurs produits (« effet de ciseaux »). Cette évolution s'est inversée en 2015 grâce aux mesures d'économies adoptées par les collectivités sous la contrainte de la baisse de la DGF et au dynamisme de leurs produits fiscaux. La croissance retrouvée de l'épargne nette en 2015, 2016 et 2017 a effacé plus du tiers du recul subi de 2011 à 2014.

Graphique n° 15 : épargne nette des collectivités (2010-2017)

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux)

Cette inflexion de la trajectoire financière des collectivités paraît imputable à leurs efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement. L'examen des évolutions tendanciennes montre que, sous l'effet de la baisse des concours financiers de l'État, elles ont obtenu un ralentissement de leurs dépenses supérieur à celui de leurs recettes, et ainsi redressé le niveau de leur épargne par rapport à la situation de 2013. Toutefois, l'amélioration obtenue doit être relativisée car le niveau de l'épargne nette atteint en 2017 (16,9 Md€) était encore très inférieur à celui de 2011 (21,1 Md€).

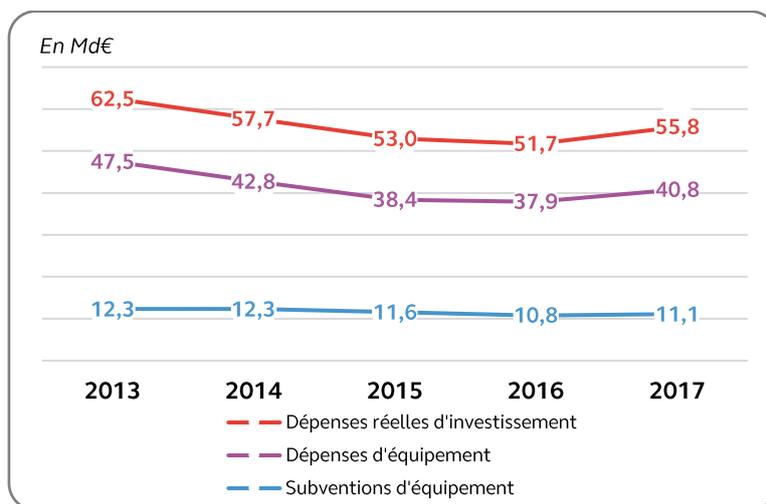
Graphique n° 16 : trajectoires réelles et tendancielles des recettes et des dépenses de fonctionnement

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux)

2 - Un recul marqué des dépenses d'investissement

La baisse des concours financiers de l'État s'est traduite par un retournement immédiat de l'évolution des investissements locaux. Conjointement à l'effet du cycle électoral, il s'est matérialisé par un recul de 10,9 Md€ (- 17,4 %) entre 2013 et 2016 avant de remonter à 55,8 Md€ en 2017, soit un niveau encore inférieur de 10,8 % à celui du début de période.

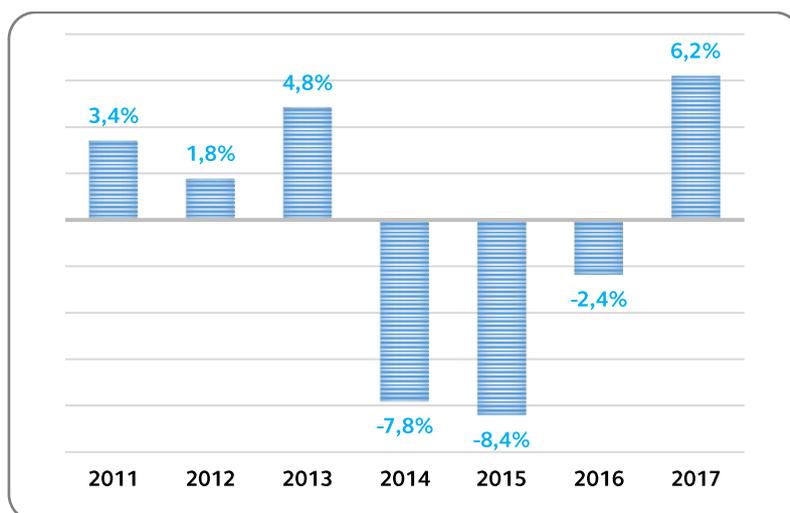
Graphique n° 17 : évolution de l'investissement local (2013-2017)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux et annexes)

Les baisses ont été particulièrement marquées en 2014 (- 7,7 %) et 2015 (- 8,3 %).

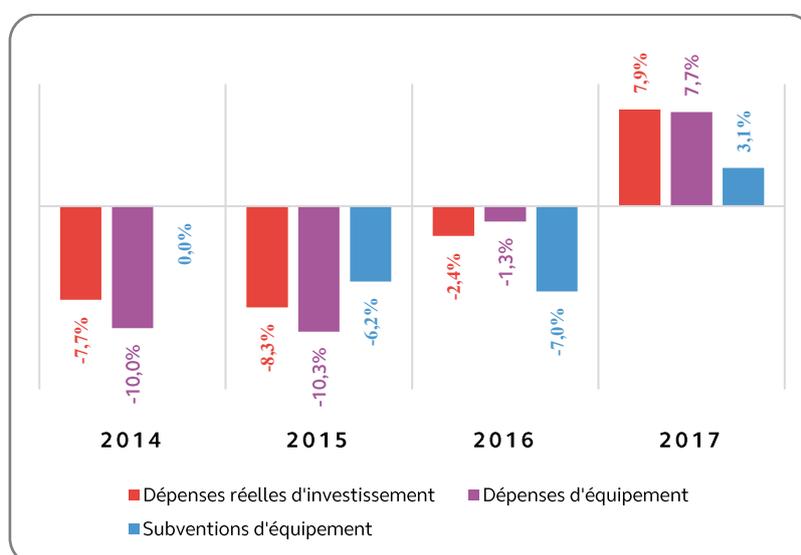
Graphique n° 18 : taux annuel d'évolution des dépenses d'investissement des collectivités locales (2010-2017)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux)

Les subventions d'investissement ont suivi une trajectoire comparable mais décalée par rapport à celle des dépenses d'équipement tant à la baisse à compter de 2014 qu'à la hausse en 2017. Ainsi, l'investissement, surtout l'effort d'équipement local, a servi immédiatement de variable d'ajustement au durcissement de la contrainte financière, les marges de manœuvre en matière de fonctionnement étant plus limitées à très court terme.

Graphique n° 19 : taux d'évolution des dépenses d'investissement des collectivités locales de 2014 à 2017

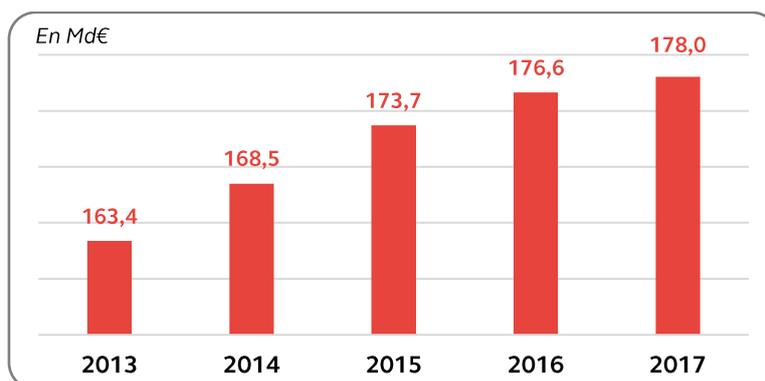


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux et annexes)

C - Le ralentissement de l'endettement

La croissance de l'encours de la dette publique locale s'est poursuivie entre 2013 et 2017 (+ 14,6 Md€) mais à un rythme ralenti de 2,2 % par an au lieu de 3,5 % entre 2010 et 2013 (budgets principaux uniquement).

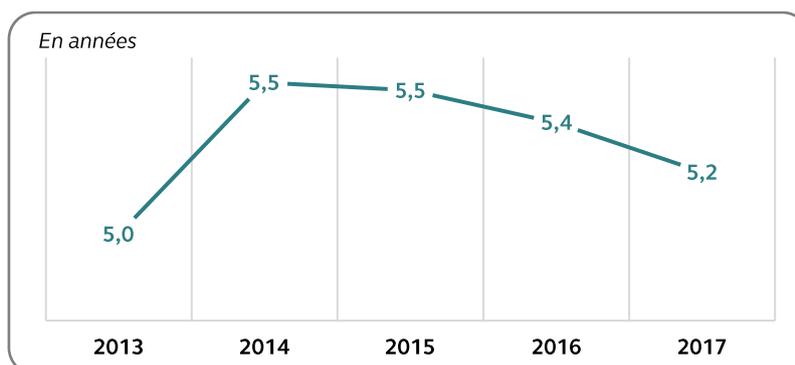
Graphique n° 20 : évolution de l'encours de la dette des collectivités locales (2013-2017)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux et annexes)

Les collectivités ont augmenté leur fonds de roulement de 6,1 Md€ entre 2013 et 2017. Elles ont emprunté au-delà de leur besoin de financement à partir de 2015 dans un contexte à la fois d'incertitude budgétaire et de taux attractifs. Si tel n'avait pas été le cas, la hausse de l'endettement en aurait été encore plus ralentie. Si la souscription des nouveaux emprunts avait été exactement alignée sur les besoins, la progression de l'endettement aurait été de 6,9 % et non de 9,0 %.

Graphique n° 21 : capacité de désendettement¹⁰⁴ des collectivités locales (2013-2017)

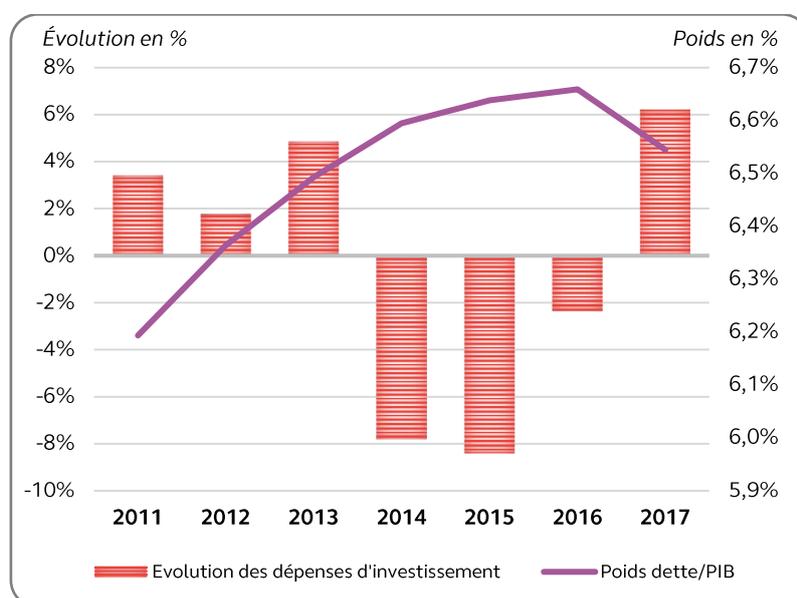


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux et annexes)

¹⁰⁴ Le glossaire propose une définition de cette notion.

Après une nette dégradation jusqu'en 2013 et 2014, le ratio de désendettement s'est progressivement amélioré au cours des années suivantes en raison, tout à la fois, du redressement de l'autofinancement et de la baisse des investissements.

Graphique n° 22 : évolution de l'endettement et de l'investissement des collectivités locales (2010-2017)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux).

Au total, le recul marqué de l'investissement local de 2013 à 2017 combiné au redressement partiel de l'autofinancement a permis de ralentir sensiblement l'évolution de la dette des collectivités locales et d'en faire baisser le poids rapporté au PIB, objectif poursuivi par les administrations publiques dans leur ensemble.

D - Des écarts importants et persistants au sein des catégories de collectivités

L'examen par catégories de collectivités montre qu'en dépit du ralentissement observé sous l'effet de la baisse des concours financiers de l'État, les dépenses de fonctionnement ont globalement continué de progresser entre 2013 et 2017, mais à un rythme plus ralenti dans les régions (+ 4,4 %¹⁰⁵) que dans les départements (+ 6,7 %) et le bloc communal (+ 6,6 %). L'annexe 15 présente l'impact de la contribution au redressement des finances publiques par catégorie de collectivités.

En revanche, si les dépenses d'investissement ont continué de d'augmenter dans les régions (+ 8,9 %), elles ont baissé dans le bloc communal (- 13 %) et les départements (- 16,9 %).

De même, le ralentissement de l'endettement a été sensible dans les départements (+ 5,1 %) et les collectivités du bloc communal (+ 6,7 %) mais pas dans les régions où il a augmenté de 31 % de 2013 à 2017.

1 - Des écarts importants en début de période

L'hétérogénéité des situations financières au sein des différentes catégories de collectivités était déjà considérable avant la mise en œuvre de leur contribution au redressement des finances publiques.

En 2013, la moyenne de l'épargne brute par habitant du 1^{er} décile des départements était de 208 € tandis que la moyenne du dernier décile était de 54 €, soit un rapport de 1 pour 3,8.

Les écarts étaient encore plus marqués dans le bloc communal avec une moyenne du 1^{er} décile à 675 € et une moyenne du dernier décile à 124 €, soit un rapport de 1 à 5,4.

2 - Une péréquation renforcée

La réduction sensible quatre années de suite de la part forfaitaire de la DGF a eu pour effet, toutes choses étant égales par ailleurs, d'augmenter mécaniquement la part relative des dotations de péréquation. Tout accroissement de la péréquation verticale est gagé par la diminution d'autres composantes de la DGF.

¹⁰⁵ Après retraitement des transferts de charges entre départements et régions.

Cette hausse a également été permise par l'extension du périmètre des « variables d'ajustement », composantes de l'enveloppe normée des concours financiers comme la DGF. Afin de rendre soutenable la réduction des dotations de l'État pour les collectivités locales les plus fragiles, les lois de finances de 2015 à 2018 ont poursuivi le renforcement de la péréquation financière au sein du bloc communal¹⁰⁶.

3 - Des écarts malgré tout persistants en 2017

En 2017, le rapport entre le premier et le dernier déciles était encore de 3,4 au sein des départements et de 4,7 dans le bloc communal en dépit de la division par deux du nombre des groupements intercommunaux qui a réduit les disparités. L'indice de Gini¹⁰⁷, appliqué à l'épargne brute par habitant, confirme que les écarts n'ont que peu varié durant la période 2014-2017. Il est passé, pour les départements, de 0,205 en 2013 à 0,184 en 2017 et, pour le bloc communal, de 0,260 à 0,239.

Les efforts de péréquation n'ont pas permis de réduire significativement les écarts de situation, qui restaient importants en fin de période.

CONCLUSION

En application de la précédente loi de programmation des dépenses publiques, 2017 a été la quatrième et dernière année de réduction de la DGF qui sera passée de 41,5 Md€ en 2013 à 30,9 Md€ en 2017. Toutefois, la contrainte pesant sur les collectivités locales en 2017 est apparue moins forte qu'en 2016, en raison de la division par deux de la contribution au redressement des finances publiques imputée au bloc communal et du dynamisme accru de la fiscalité transférée et de la fiscalité directe locale.

Le desserrement de la contrainte financière exercée sur les ressources des collectivités peut expliquer la moindre maîtrise de leurs charges. Les communes et leurs EPCI à fiscalité propre ont globalement connu une reprise de leurs dépenses, limitée en fonctionnement et soutenue

¹⁰⁶ Voir tableau en annexe n° 16.

¹⁰⁷ L'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur d'inégalités compris entre 0 et 1. L'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

en investissement. La maîtrise des charges de fonctionnement paraît avoir été plus marquée dans les ensembles intercommunaux de grande taille. Les départements, quant à eux, ont obtenu une diminution de leur dette grâce à la poursuite de la baisse de leurs investissements. Ils ont prolongé leur effort de maîtrise de leur masse salariale mais réduit celui portant sur leurs autres charges de fonctionnement¹⁰⁸. Leur situation reste très diverse et fragile. Les régions ont maintenu des efforts d'économies en fonctionnement¹⁰⁹ et ont procédé à un nouvel accroissement de leurs investissements et de leur dette.

De 2014 à 2017, l'action exercée sur les ressources des collectivités locales par la baisse des concours financiers de l'État a eu des effets sensibles sur leurs dépenses, partiellement atténués néanmoins par la bonne tenue de leurs produits fiscaux. L'investissement, qui a fortement reculé dès 2014, a d'abord servi de variable d'ajustement. Les dépenses de fonctionnement, dont la réduction constituait l'objectif premier de la baisse de la DGF, ont ralenti en 2015 et 2016. En particulier, des efforts d'économies sur les dépenses de personnel ont été concrétisés par un léger recul du nombre des agents territoriaux. La croissance de l'encours de la dette locale s'est poursuivie mais à un rythme ralenti.

La baisse de la DGF a donc bien eu l'effet escompté en incitant les collectivités locales à fournir des efforts de gestion. Les administrations publiques locales ont ainsi renoué avec des excédents qu'elles n'avaient plus connus depuis 2003. Leurs dépenses de fonctionnement, rapportées au produit intérieur brut, ont baissé de 2014 à 2017¹¹⁰.

L'atténuation partielle des efforts de gestion des collectivités en 2017, liée au desserrement la même année de la contrainte financière exercée sur leurs ressources, est venu confirmer l'efficacité de la baisse des concours financiers de l'État en tant que levier de régulation des dépenses.

Toutefois, s'il est bien réel, le redressement amorcé est modeste et récent au regard de la trajectoire antérieure. Ainsi, en 2017 la capacité d'autofinancement des collectivités locales était loin d'avoir retrouvé son niveau de 2011.

¹⁰⁸ Après retraitement de l'impact du transfert des départements vers les régions des compétences en matière de transports.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ De 8,25 % en 2014 à 8,03 % en 2017, sur la base des comptes de gestion (budgets principaux et annexes).

Chapitre II

Les perspectives d'évolution des finances publiques locales et de leur gouvernance

La Cour a considéré, dans ses précédents rapports annuels sur les finances publiques locales, que le dispositif de maîtrise des dépenses locales par une réduction uniforme¹¹¹ de la part forfaitaire de leur dotation globale de fonctionnement (DGF) avait atteint ses limites. En effet, comme l'illustre à nouveau le présent rapport, les administrations publiques locales constituent un ensemble très hétérogène, y compris au sein de chaque catégorie de collectivités. En raison de grandes inégalités de ressources et de charges, elles ne disposent pas des mêmes possibilités pour s'adapter par des efforts de gestion à une contrainte budgétaire accrue. Pourtant, d'importantes marges de progrès subsistent.

La Cour a ainsi estimé qu'il convenait de tenir davantage compte de la diversité des situations locales en termes de niveaux de ressources et de charges. Elle a notamment préconisé la mise en place, dans le cadre d'un dialogue approfondi entre l'État et les collectivités locales, de nouveaux outils de gouvernance des finances publiques avec, notamment, l'adoption d'une norme de dépense en valeur et le vote d'une loi de financement des collectivités locales.

¹¹¹ C'est-à-dire proportionnelle à leurs recettes de fonctionnement sauf pour les départements.

À partir de 2018, la contribution au redressement des comptes publics, qui est demandée aux collectivités locales, prend la forme non plus d'une réduction des concours financiers de l'État mais de la fixation par ce dernier d'un plafond de dépense. Au système précédemment en vigueur de régulation des finances publiques locales au moyen d'une action indirecte sur les recettes est substitué un dispositif d'action directe sur la dépense.

La loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 fixe un nouveau dispositif de pilotage des finances locales par l'encadrement de la dépense (I). À court terme, l'évolution des ressources des collectivités s'annonce globalement soutenue. Dans l'hypothèse retenue d'un ralentissement durable des dépenses de fonctionnement des collectivités, il en résulterait une amélioration du besoin de financement dont l'ampleur conduit à s'interroger sur la crédibilité de ce scénario (II).

I - Un nouveau pilotage des finances locales par l'encadrement de la dépense

La loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018 prévoit qu'au cours de la période 2018-2022, les administrations publiques locales (APUL) contribueront à l'effort de maîtrise des dépenses publiques à travers une diminution des parts respectives de leurs dépenses et de leurs recettes dans le PIB, plus marquée pour les premières (de 11,2 % en 2017 à 10,1 % en 2022) que pour les secondes (de 11,2 % à 10,8 %). Si ces prévisions se vérifient, leur solde devrait s'améliorer fortement, passant de 0,1 % de PIB en 2017 (1,4 Md€) à 0,7 % de PIB en 2022 (19,5 Md€)¹¹².

Selon la loi, cette trajectoire financière devrait résulter de la mise en œuvre du nouveau dispositif de régulation des finances locales, caractérisé par la conclusion d'un nouveau partenariat financier entre l'État et les collectivités locales qui « *s'engageront à baisser leurs dépenses de 13 Md€ sur la durée du quinquennat par rapport à leur évolution tendancielle mais ne verront pas leurs dotations réduites* »¹¹³.

¹¹² Il faut remonter aux années 1997-2002 pour trouver une période de plusieurs années durant laquelle les administrations publiques locales ont dégagé un solde positif, qui n'avait toutefois culminé en 1999 qu'à 0,2 point de PIB (3 Md€).

¹¹³ Rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018, III – D – *La trajectoire des administrations publiques locales*.

A - Un objectif ambitieux de plafonnement de la dépense locale

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, l'article 13 de la loi les soumet dès 2018 à un objectif national d'évolution de 1,2 % par an au maximum, en valeur et à périmètre constant. Cet objectif est comparable au taux de croissance annuelle moyen constaté entre 2013 et 2017, période de réduction de la DGF (1,48 %¹¹⁴), mais bien inférieur au taux de la période antérieure (3,0 % en rythme annuel entre 2010 et 2013 pour les seuls budgets principaux).

Il paraît néanmoins ambitieux si l'on tient compte de l'inflation qui connaît une reprise depuis 2017¹¹⁵. Pour l'atteindre, les dépenses de fonctionnement devront baisser à partir de 2020 en termes réels (déduction faite de la hausse des prix).

**Tableau n° 16 : objectif d'évolution en valeur et en volume
des dépenses réelles de fonctionnement**

<i>(en %)</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Objectif en valeur</i>	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
<i>Prévisions d'inflation¹¹⁶</i>	1	1,1	1,4	1,75	1,75
<i>Objectif en volume</i>	0,2	0,1	-0,2	-0,55	-0,55

Source : Cour des comptes, d'après la loi de programmation des finances publiques 2018-2022

Depuis le début de l'année, les prévisions d'inflation pour 2018 ont été revues à la hausse. Le programme de stabilité¹¹⁷ a retenu une prévision de croissance des prix à la consommation hors tabac de 1,1 % en moyenne annuelle. En juin 2018, la note de conjoncture de l'Insee tablait sur une hausse de 1,6 %.

Cette nouvelle donne modifie sensiblement, au moins à court terme, les efforts de gestion demandés aux collectivités, qui sont appelées à accentuer ceux de la période antérieure afin d'obtenir une baisse de leurs charges de fonctionnement en volume.

¹¹⁴ Budgets principaux et annexes.

¹¹⁵ 0,5 % en 2014, 0 % en 2015, 0,2 % en 2016 et 1 % en 2017 (source Insee, indice des prix à la consommation).

¹¹⁶ Indice des prix à la consommation hors tabac.

¹¹⁷ Avril 2018.

B - Une efficacité du dispositif de régulation de la dépense locale à éprouver

La contractualisation entre l'État et les collectivités locales, prévue par la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022, répond, dans son principe, à la recommandation formulée par la Cour dans ses précédents rapports annuels sur la nécessité de mieux tenir compte de la diversité des situations locales et d'individualiser davantage les efforts de gestion demandés aux collectivités. Alors que la Cour évoquait une modulation plus grande de la baisse des concours financiers de l'État, le nouveau dispositif est d'une nature différente puisqu'il vise à peser directement sur l'évolution des dépenses.

Ce rapport analyse les modalités de mise en place de ce nouveau dispositif de contractualisation. Son efficacité en tant qu'instrument de régulation des finances locales ne pourra être appréciée qu'avec le recul nécessaire.

Ce nouveau mode de régulation des finances publiques locales pèse directement sur les dépenses et non plus sur les ressources. La loi de programmation prévoit qu'à l'occasion du débat annuel sur les orientations budgétaires (DOB), chaque collectivité doit présenter ses objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement. Toutefois, le principal outil pour assurer le respect de ces objectifs réside dans l'encadrement par l'État de la dépense des collectivités les plus importantes.

1 - Un dispositif d'encadrement qui s'impose aux 322 plus importantes collectivités locales

L'article 29 de la loi de programmation prévoit que des contrats seront conclus entre l'État et les collectivités locales afin « *de consolider leur capacité d'autofinancement et d'organiser leur contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public.* » Une circulaire du 16 mars 2018¹¹⁸ précise les modalités de mise en œuvre de cette disposition et fournit un contrat-type.

¹¹⁸ Instruction interministérielle du 16 mars 2018 relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

*a) Des négociations déconcentrées qui doivent concourir
au respect de l'objectif national*

Le suivi national du dispositif est assuré par la DGCL et la DGFIP. La date limite de conclusion des contrats a été fixée au 30 juin 2018. Les négociations ont été menées par les préfets avec l'appui des services des finances publiques. Les préfets de région ont été chargés de négocier avec les régions, et les préfets de département avec les autres collectivités. Toutefois, leur marge de manœuvre, relativement étroite, ne portait que sur les possibilités de modulation de l'objectif de 1,2 %, qui étaient nulles pour près d'un tiers des collectivités et faibles pour les autres.

Conformément à la circulaire précitée du 16 mars 2018, une coordination régionale du dispositif a été assurée par la « *collégialité des préfets de chaque région* » afin que l'addition des engagements de dépenses pris par chacune des collectivités envers l'État soit compatible avec l'objectif national de 1,2 %. Toutefois, la circulaire ne précisait pas les modalités de cette harmonisation régionale. Les associations nationales d'élus ont précisé à la Cour qu'au cours des négociations, les projets de contrats ont fait l'objet d'aller et retour successifs entre les préfetures de département, les préfetures de région et l'administration centrale du ministère de l'intérieur.

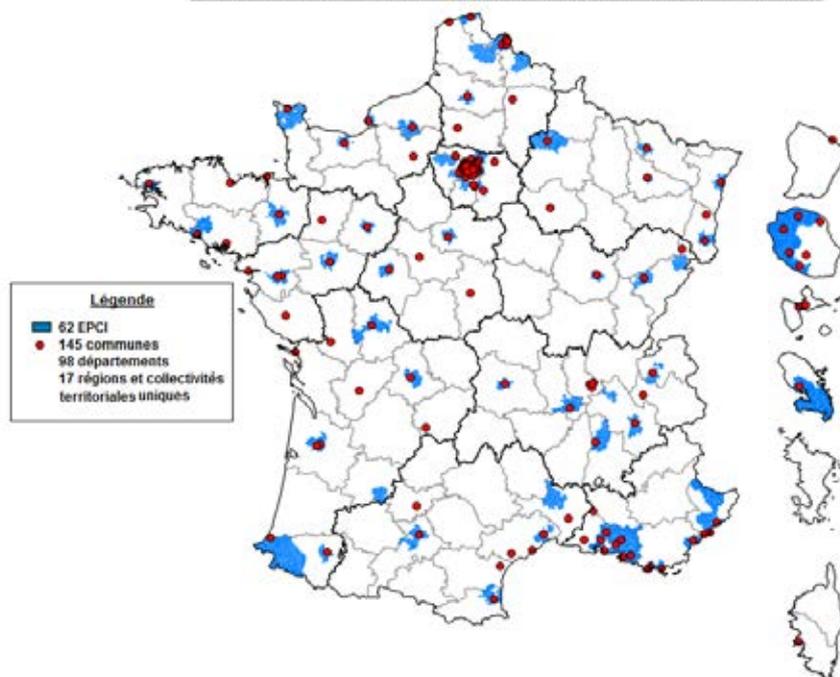
b) Les contrats de partenariat financiers signés avec l'État

Le dispositif de contractualisation visait un ensemble de 322 collectivités : les régions, les collectivités territoriales de Corse, Guyane et Martinique, les départements, la métropole de Lyon ainsi que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont les dépenses réelles de fonctionnement étaient supérieures à 60 M€ en 2016 au budget principal, soit 145 communes et 62 EPCI. La loi a aussi prévu la possibilité pour les autres communes et EPCI de solliciter, à titre volontaire, la conclusion d'un contrat.

Au 1^{er} juillet 2018, 230 collectivités et groupements, dont 9 régions, 45 départements, 122 communes, 53 EPCI et la Métropole de Lyon, avaient signé un contrat avec l'État. Ces collectivités signataires représentent 59 % des dépenses de fonctionnement portées par les 322 collectivités initialement visées, pour un taux global d'encadrement de la dépense de 1,22 %.

Carte n° 1 : les 322 collectivités et groupements soumis à la contractualisation

Les 322 collectivités et groupements soumis à la contractualisation avec l'État



Source : Cour des comptes

Les collectivités signataires se sont engagées à respecter de 2018 à 2020 un plafond annuel de dépenses de fonctionnement, calculé sur la base de l'objectif national d'évolution de 1,2 %, éventuellement modulé en fonction de leurs situations particulières (cf. *infra*). Elles se sont engagées aussi sur un objectif de réduction de leur besoin de financement¹¹⁹. De plus, pour les collectivités dépassant un plafond national de référence, le contrat devait comporter un objectif d'amélioration de leur capacité de désendettement¹²⁰.

¹¹⁹ Ce besoin de financement, calculé, selon la loi, comme « les emprunts minorés des remboursements de dette », diffère de l'agrégat utilisé en analyse financière, doit être analysé comme le recours effectif à des financements extérieurs, dans la perspective d'une maîtrise de l'endettement public.

¹²⁰ Plafonds de neuf ans pour les régions et les collectivités territoriales uniques, dix ans pour les départements et la Métropole de Lyon, douze ans pour les communes et EPCI.

Le cas échéant, le non-respect de l'engagement pris sur le plafond d'évolution des dépenses de fonctionnement pourra faire l'objet d'une sanction sous la forme d'une « reprise financière¹²¹ » équivalente à 75 % de l'écart constaté, dans la limite de 2 % des recettes de fonctionnement du budget principal de l'année considérée. Les engagements sur le besoin de financement et l'endettement ne sont pas assortis de sanctions.

La contrepartie apportée par l'État aux collectivités en échange du respect de leurs engagements est faible. Elle se limite à la possibilité d'une bonification de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), dont les modalités n'étaient pas définies lors de la conclusion des contrats. Elle ne concernait ainsi que les communes et les EPCI. Aussi, l'intérêt pour une collectivité de signer un contrat a donc essentiellement résidé dans la possibilité de négocier avec le préfet la modulation du plafonnement de ses dépenses de fonctionnement, au lieu de se le voir notifier unilatéralement, et dans la perspective d'une moindre pénalité financière en cas de dépassement. Les collectivités dont la trajectoire de dépense respectait antérieurement l'objectif national de 1,2 % ont pu également trouver avantage à afficher, en signant un contrat, un objectif de maîtrise de leurs dépenses.

c) Un dispositif qui s'impose aux collectivités non signataires

Au 1^{er} juillet 2018, les trois collectivités territoriales uniques, cinq régions, 53 départements, 23 communes et huit EPCI n'avaient pas signé de contrat avec l'État. Ces collectivités représentent 41 % du total des dépenses de fonctionnement des 322 collectivités initialement visées. Comme prévu en cas de refus de contracter, le plafond de dépense autorisé pour les années 2018-2020 a été arrêté unilatéralement par le préfet. En cas de dépassement, la pénalité financière pourra atteindre 100 % de l'écart constaté.

À ce stade, la Cour formule l'hypothèse selon laquelle les collectivités non signataires connaissent, dans l'ensemble, jusqu'en 2017, une croissance tendancielle de leurs dépenses de fonctionnement plus rapide que celles des collectivités signataires. Il n'est cependant pas exclu que certaines collectivités, prévoyant une hausse de leurs dépenses de fonctionnement inférieure à l'objectif, se soient dispensées d'adhérer au contrat.

¹²¹ Le montant de la reprise sera prélevé sur les recettes des impôts directs locaux ou, pour les régions, sur la fraction de TVA qui leur est désormais affectée.

2 - Une modulation relativement limitée

Le plafond des dépenses de fonctionnement que la collectivité s'engage à respecter chaque année est déterminé par référence à l'objectif national de 1,2 %. Le taux annuel d'évolution retenu dans chaque contrat est fixé en appliquant, le cas échéant, une modulation selon des critères prévus par la loi de programmation. Ces critères, au nombre de trois, jouent à la hausse comme à la baisse dans la limite de 0,15 point chacun et ouvrent une amplitude maximale de modulation de 0,45 point. Le taux plafond de progression des dépenses de fonctionnement est donc nécessairement compris entre 0,75 % et 1,65 %. Ces critères portent sur :

- l'évolution démographique entre 2013 et 2018 si elle est inférieure ou supérieure de 0,75 point à la moyenne nationale. Joue également, mais seulement à la hausse, l'évolution de la construction de logements entre 2014 et 2016 si elle dépasse 2,5 %¹²² ;
- le revenu moyen par habitant s'il est inférieur de 20 % ou supérieur de 15 % à la moyenne nationale¹²³. Pour les communes et les EPCI, la proportion de la population résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville joue, à la hausse seulement, lorsqu'elle est supérieure à 25 % ;
- l'évolution des dépenses de fonctionnement entre 2014 et 2016 si elle est inférieure ou supérieure de 1,5 point à la moyenne nationale dans la catégorie de collectivités concernée¹²⁴.

Selon le Gouvernement, les facteurs de modulation ont été définis de façon à ce que les majorations et minorations du plafond de dépenses ne compromettent pas l'atteinte de l'objectif de 1,2 % à l'échelle des 322 collectivités visées par la contractualisation. Leur amplitude réduite ne correspond toutefois qu'incomplètement à l'hétérogénéité des situations locales en matière, notamment, de revenu moyen ou de dynamisme démographique.

¹²² Sur la base des logements ayant fait l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable de travaux.

¹²³ Selon la direction du budget, le critère du revenu moyen a été préféré au revenu médian ou au taux de pauvreté car ces deux données n'étaient pas disponibles pour l'ensemble des communes et EPCI concernés. Le département de la **Seine-Saint-Denis** a indiqué ne pas avoir été éligible à ce critère de modulation comme d'ailleurs aucun département métropolitain.

¹²⁴ Pour les EPCI dont le périmètre géographique a changé depuis 2014, la trajectoire des dépenses de fonctionnement a été reconstituée en additionnant la quote-part de chaque commune des dépenses de son ancien EPCI calculée au prorata de sa population.

De plus, la DGCL a précisé à la Cour que 103 collectivités¹²⁵ n'étaient éligibles à aucun des critères de modulation. L'objectif national de 1,2 % leur est appliqué d'office. Parmi elles, les départements sont surreprésentés, les deux tiers étant exclus de la modulation. Le nouveau dispositif de régulation de la dépense locale a donc été conçu *ab initio* pour permettre une faible prise en compte des situations locales. Tel est le cas notamment pour les départements dont les marges de manœuvre sont très inégales (cf. *infra*).

3 - Un mécanisme de pénalité financière d'emploi délicat

La loi prévoit que, pour apprécier l'écart entre la dépense exécutée et l'objectif contractuel, l'évolution des dépenses de fonctionnement sera analysée au regard des « *éléments susceptibles d'affecter leur comparaison sur plusieurs exercices, et notamment les changements de périmètre et les transferts de charges entre collectivité et établissement à fiscalité propre ou la survenance d'éléments exceptionnels*¹²⁶ affectant significativement le résultat ». Ces « éléments » feront l'objet, avant la décision du préfet sur une éventuelle pénalité financière, d'un « *examen partagé* » entre l'État et la collectivité visée par la contractualisation qu'elle ait ou non signé un contrat. La discussion ainsi ouverte s'apparentera à une nouvelle négociation qui pourrait se révéler, du fait de l'absence de définition précise et exhaustive des données à prendre en compte et de l'enjeu budgétaire et politique d'une éventuelle reprise, plus complexe que celle tenue en vue de la signature du contrat.

4 - Les limites du dispositif au regard des périmètres retenus

L'efficacité du dispositif serait mieux assurée si certaines lignes de fuite étaient neutralisées. De plus, celui-ci pourrait exercer des effets induits non souhaitables sur la gestion locale.

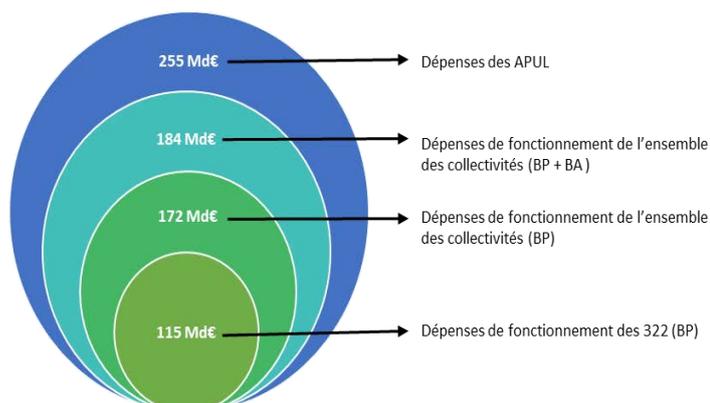
¹²⁵ 6 régions, 65 départements, 25 communes et 7 EPCI (liste en annexe n° 18).

¹²⁶ Selon la circulaire, « *il s'agit d'événements imprévisibles et extérieurs aux parties, par exemple une catastrophe naturelle de très grande ampleur ayant un impact majeur sur les dépenses de fonctionnement de la collectivité ou de l'EPCI à fiscalité propre ou encore un ressaut important dans le niveau des fonds européens alloués à une région* ».

a) Une part très significative de la dépense reste en dehors du dispositif de l'encadrement de la dépense

La contractualisation est conçue comme un levier pour influencer sur la trajectoire financière de l'ensemble des administrations publiques locales (APUL). Cependant, elle s'exerce sur un périmètre budgétaire qui ne représente qu'une partie de leurs dépenses. En fait, les dépenses de fonctionnement des 322 collectivités soumises à plafonnement¹²⁷ forment 67 % de celles de toutes les collectivités locales, 62 % en considérant à la fois les budgets principaux et les budgets annexes, 58 % des dépenses de l'ensemble des collectivités locales et de leurs syndicats intercommunaux, et enfin 45 % des dépenses totales des APUL.

Graphique n° 23 : la dépense soumise à contractualisation au sein de la dépense locale



Source : Cour des comptes

L'absence de prise en compte des budgets annexes, qui représentent 15 % des charges de fonctionnement des communes et EPCI faisant partie des 322, fait échapper à la contractualisation une part importante des dépenses et ouvre la possibilité d'un contournement de l'objectif contractuel par des transferts de charges vers les budgets annexes. Elle a aussi pour effet une sous-estimation de la part des EPCI dans la dépense. Si l'on prenait en compte les budgets annexes, 90 EPCI et non plus 65 seraient soumis à la contractualisation.

¹²⁷ Cf. annexe n° 19 – données financières 2013-2017, collectivités et groupements soumis à l'obligation de contractualisation (budgets principaux).

L'inclusion des budgets annexes dans le champ de la contractualisation permettrait de gagner en exhaustivité et en lisibilité de la dépense à la condition que les nomenclatures comptables, notamment les nomenclatures M4, soient adaptées de façon à mieux faire apparaître les flux réciproques entre budgets principaux et annexes.

Par ailleurs, la Cour relève l'absence, parmi les organismes soumis à la contractualisation, des établissements publics territoriaux, qui ont succédé aux EPCI au sein de la métropole du Grand Paris alors que huit sur onze ont des dépenses de fonctionnement supérieures à 60 M€¹²⁸. La DGCL explique cette omission par la grande diversité de l'organisation et des compétences de ces établissements.

b) L'insuffisante prise en compte du développement des EPCI

Parmi les 145 communes et les 62 EPCI soumis à contractualisation, figurent des villes sans leur EPCI de rattachement ainsi que des communautés d'agglomération sans aucune de leurs communes membres. Or le développement de l'intercommunalité suscite des transferts de compétences et de charges des communes vers les EPCI. Le dispositif porte donc le risque que ces transferts soient déterminés en fonction non plus de l'intérêt communautaire mais de la difficulté d'une commune ou de son EPCI à respecter son engagement contractuel. En conséquence, le nouveau dispositif pourrait freiner ou biaiser le développement des mutualisations, c'est-à-dire la gestion en commun de moyens et de services par le groupement intercommunal pour le compte des communes membres, qui a été encouragé par une série de réformes successives¹²⁹.

L'impact à la baisse ou à la hausse du développement de l'intercommunalité sur l'évolution des dépenses des communes et des EPCI n'a pas été pris en compte ni dans la mesure de l'effort passé, ni en

¹²⁸ Pour un total de 1 Md€. Il s'agit de : Est-Ensemble, Grand-Orly-Seine-Bièvre, Grand-Paris-Seine-Ouest, Paris-Ouest-La-Défense, Grand-Paris-Sud-Est-Avenir, Paris-Est-Marne-et-Bois, Plaine-Commune, Vallée-Sud-Grand-Paris. La métropole du Grand Paris présente des dépenses de fonctionnement nettement inférieures au seuil.

¹²⁹ Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropole (MAPTAM), loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

tant que critère de modulation de l'objectif de dépenses¹³⁰. Selon la DGCL, il est prévu d'en tenir compte dans le suivi annuel des contrats¹³¹. Cependant, la méthode permettant d'isoler avec précision dans les comptes des collectivités concernées l'impact des mutualisations ou du coût réel des transferts n'a pas encore été définie.

Aussi, à défaut de conclure un contrat d'objectif entre l'État et chaque collectivité d'un ensemble intercommunal (EPCI et communes membres), il serait utile que le pacte financier¹³² de l'intercommunalité prévoie la prise en compte du plafond de dépenses arrêté dans le contrat signé avec la ville-centre ou l'EPCI. Cette disposition serait de nature à mettre en cohérence les trajectoires financières des collectivités constitutives de l'ensemble intercommunal. En l'état actuel, le dispositif de contractualisation ignore par trop le développement du fait intercommunal, pourtant encouragé depuis plusieurs années par divers textes législatifs portant réforme territoriale.

c) Une faible prise en compte de la grande diversité des situations des départements

Comme la Cour l'a déjà relevé dans ses précédents rapports, le poids et surtout la croissance des dépenses sociales, rapportée à celle de leurs recettes fiscales, créent une grande disparité de situation entre les départements qui disposent de marges de manœuvre très inégales. L'évolution spécifique des dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité (AIS¹³³) est prise en compte, mais seulement si elle dépasse 2 %, pour déterminer la trajectoire des dépenses de fonctionnement des départements, de la Métropole de Lyon et des collectivités de Corse, de

¹³⁰ La commune de **La Roche-sur-Yon** a ainsi indiqué à la Cour que ses dépenses réelles de fonctionnement avaient progressé de 7,9 % en 2017 en raison de la mise en place d'un schéma de mutualisation impliquant un nouveau système de calcul de refacturation des frais de mutualisation avec l'agglomération.

¹³¹ L'article 29 de la loi de programmation prévoit l'identification et le retraitement des changements de périmètre susceptibles de biaiser la comparaison entre deux exercices budgétaires (transferts de compétences, création de services mutualisés, changements de périmètre du budget principal et des budgets annexes notamment).

¹³² Ce pacte, dont le contenu est précisé à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, vise à réduire les disparités de ressources et de charges entre les communes membres de l'EPCI.

¹³³ Revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA) et prestation de compensation du handicap (PCH).

Guyane et de Martinique. Ce retraitement consiste à déduire des dépenses de fonctionnement de l'année la part de la progression des dépenses d'AIS supérieure à 2 %. Il a été appliqué pour le calcul de l'évolution des dépenses entre 2014 et 2016 comme pour la détermination de l'objectif assigné sur la période 2018-2020.

La Cour n'a pas obtenu d'explication de la part des services de l'État sur les raisons du choix de ce taux de 2 %. Elle a déjà relevé que l'évolution des dépenses d'AIS échappe en grande partie aux choix de gestion des départements¹³⁴. Leur progression reste vive même si elle a eu tendance à ralentir en 2017 du fait de la baisse du nombre de bénéficiaires du RSA : dans 53 départements, elle a été supérieure à 1,2 % (15 entre 1,2 % et 2 % ; 38 supérieure à 2 %).

En outre, au-delà des dépenses d'AIS qui n'en constituent qu'une partie, les dépenses sociales représentent plus de la moitié des dépenses de fonctionnement des départements. Leur croissance est aussi portée par les prestations d'aide aux personnes âgées dépendantes et aux personnes handicapées (frais d'hébergement et d'aide à domicile) ainsi que par l'aide sociale à l'enfance (ASE). Les dépenses d'hébergement, et singulièrement celles relatives à la prise en charge des mineurs non accompagnés, augmentent plus rapidement que les dépenses d'AIS (2,1 % contre 1,4 % en 2017).

Par conséquent, les départements connaissant une progression de leurs dépenses sociales supérieure à 1,2 % (après écrêtement à 2 % de la croissance des AIS) devront donc l'équilibrer en obtenant une évolution de leurs autres dépenses de fonctionnement (collèges, routes, aides aux communes, etc.) très sensiblement inférieure au taux de 1,2 %¹³⁵. De fait, la contrainte de gestion imposée aux départements par la contractualisation paraît plus forte que pour les autres catégories de collectivités.

d) Un risque de découragement des actions publiques cofinancées

Le plafonnement annuel des dépenses de fonctionnement est susceptible d'inciter les collectivités à renoncer, pour tenir leur engagement, à des actions bénéficiant de financements spécifiques, de ce

¹³⁴ Cour des comptes, *Rapport public sur les finances publiques locales*, chapitre 5, octobre 2017.

¹³⁵ Le département du **Lot-et-Garonne** a indiqué à la Cour qu'au regard du poids des dépenses sociales dans son budget, il sera contraint, pour respecter l'objectif de 1,2 % de limiter la progression des autres postes à 0,63 %.

fait sans grand impact sur leur équilibre budgétaire. Au cours de la négociation des contrats, l'État a finalement accepté, à la demande des régions, de retirer du périmètre des dépenses plafonnées les fonds européens dont elles ont la gestion en dépenses comme en recettes. Toutefois, restent prises en compte intégralement, par exemple, les actions culturelles financées par mécénat, les manifestations sportives bénéficiant d'un sponsoring, les services publics financés par une tarification ou encore les actions cofinancées par l'État. Pour l'heure, la circulaire précitée n'a prévu la prise en compte, au titre des « *éléments exceptionnels affectant significativement le résultat* » que « *d'un ressaut important dans le niveau des fonds européens alloués à une région* », sans d'ailleurs prendre en considération les autres collectivités bénéficiant d'une délégation de gestion de ces fonds au titre d'une subvention globale.

C - Un objectif de dépense atteignable en 2018

Le programme de stabilité de fin avril 2018 a prévu un net ralentissement des dépenses des administrations publiques locales (+ 1,4 % après + 2,5 % en 2017). En cohérence avec le cycle électoral municipal habituellement observé, une nouvelle hausse (+ 6,3 % après + 7,2 %) était attendue pour les dépenses d'investissement. Le ralentissement de la dépense locale devait donc venir exclusivement des dépenses hors investissement (+ 0,4 % après + 1,6 % en 2017).

D'une part, il était prévu que, sous l'effet de la contractualisation avec l'État, les collectivités poursuivent la recherche d'économies sur leur masse salariale et leurs consommations intermédiaires. On peut à cet égard observer que 45 des 103 collectivités qui se sont vues appliquer le taux de 1,2 % sans modulation affichaient en 2017 une progression de leurs dépenses de fonctionnement inférieure à ce taux et plus du quart avaient même réduit leurs dépenses de fonctionnement¹³⁶.

D'autre part, la fin de la montée en charge de la revalorisation du point d'indice, le report à 2019 des mesures relatives au protocole « Parcours professionnels carrière rémunération » (PPCR) et la réduction du nombre de contrats aidés devraient contribuer au ralentissement des dépenses de rémunération.

¹³⁶ Après retraitements pour les régions et les départements.

1 - L'impact plus faible des décisions de l'État en 2018

La méthode d'évaluation suivie par la Cour depuis 2016, à partir des données du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), amendées si nécessaire, a été mise en œuvre pour l'exercice 2018. Comme en 2017, l'impact calculé doit être considéré comme une évaluation plancher dans la mesure notamment où il est seulement tenu compte de l'impact des décisions prises en 2017.

L'examen des projets de textes présentés au CNEN permet d'estimer à 0,5 Md€ le coût net des « normes » nouvelles en 2018, soit un montant équivalent à celui de l'exercice 2015, allégeant ainsi la contrainte financière qui a pesé sur les collectivités en 2017.

Tableau n° 17 : impact financier des « normes » nouvelles en 2018

<i>(en M€)</i>	Coûts	Économies	Impact net
Section de fonctionnement	345	86	259
Section d'investissement	288	12	276
TOTAL	633	98	535

Source : Cour des comptes, d'après des données du CNEN retraitées

Dans son précédent rapport sur les finances publiques locales¹³⁷, la Cour a évalué à 456 M€ en 2016 et à 1 339 M€ en 2017 l'impact net des nouvelles « normes » sur la section de fonctionnement des collectivités locales (hors effet pluriannuel). En 2018, celui-ci diminuerait fortement pour s'établir à 259 M€.

Cette baisse s'explique par un impact plus faible des décisions de l'État sur les dépenses de personnel par rapport à l'exercice précédent. D'une part, les revalorisations du point d'indice, qui ont pesé pour 546 M€ en 2017, sont contenues à 32 M€ en 2018. L'impact des décisions relatives au protocole PPCR est estimé à 85 M€ contre 522 M€ l'année précédente¹³⁸. La contrainte est reportée sur l'exercice 2019.

¹³⁷ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2017.

¹³⁸ Initialement, l'impact du protocole PPCR sur les dépenses de personnel en 2018 devait s'élever à 109 M€. Mais le report de certaines mesures sur l'exercice 2019 pour un montant total de 24 M€ conduit à un impact final du protocole PPCR à 85 M€ (décret n° 2017-1736 du 21 décembre 2017 portant report de la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions statutaires relatives à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations et applicables aux fonctionnaires de l'État, aux fonctionnaires territoriaux et aux fonctionnaires hospitaliers).

D'autre part, la hausse de 1,7 % de la contribution sociale généralisée (CSG), qui devait se traduire par un coût supplémentaire de 530 M€ pour les budgets territoriaux, sera finalement compensée par l'État¹³⁹. Comme la Cour le relevait dans son précédent rapport, seule une évaluation *ex post* du mécanisme de compensation permettrait de mesurer la neutralisation du coût de cette indemnité.

En section d'investissement, l'impact des décisions de l'État engendrerait un accroissement net des dépenses de 276 M€ en 2018. L'impact budgétaire des nouvelles « normes » sur la section d'investissement est porté pour l'essentiel (257 M€) par les mesures des décrets de programmation pluriannuelle de l'énergie des collectivités d'outre-mer qui fixent de nouveaux objectifs en matière de développement des énergies renouvelables et de commande publique de véhicules à faibles émissions.

Dans sa décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018, le Conseil constitutionnel indique d'ailleurs que la possibilité, prévue par le II de l'article 29 de la loi de programmation, de conclure un avenant modificatif aux contrats signés avec les collectivités (cf. *infra*) est notamment susceptible, le cas échéant, de permettre la prise en compte des conséquences de ces évolutions normatives. Cette faculté constitue l'un des éléments sur lesquels s'appuie le Conseil constitutionnel pour considérer que le législateur n'a pas porté une atteinte inconstitutionnelle à la libre administration des collectivités territoriales.

Les évolutions législatives ou réglementaires affectant le niveau des dépenses de fonctionnement des collectivités seront déterminantes pour la soutenabilité de l'objectif de dépense fixé par la loi de programmation. Faute d'une maîtrise suffisante de sa production de « normes » affectant les dépenses de fonctionnement des collectivités, l'État pourrait se voir dans l'obligation de réviser à la hausse les objectifs de dépenses fixés aux collectivités. La Cour rappelle, à cet égard, sa position constante selon laquelle les nécessaires efforts de gestion demandés aux collectivités doivent s'accompagner de la maîtrise de l'impact budgétaire des décisions prises au plan national.

¹³⁹ Décret n° 2017-1889 du 30 décembre 2017 pris en application de l'article 113 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 et instituant une indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée dans la fonction publique.

2 - Un objectif de dépenses qui paraît pris en compte dans les budgets primitifs 2018

Les négociations engagées fin mars 2018 en vue de la contractualisation étaient déconnectées du calendrier budgétaire des collectivités (vote des budgets au plus tard le 15 avril 2018¹⁴⁰). Les collectivités soumises à la contractualisation auront donc dû anticiper la fixation de leur objectif de dépenses ou prendre, si nécessaire, des décisions modificatives.

L'examen¹⁴¹ des budgets primitifs votés en 2018 par les collectivités locales de 12 régions, 64 départements, 66 communes de plus de 50 000 habitants et 52 EPCI (dont 11 métropoles¹⁴²) permet de mesurer l'évolution estimée des dépenses entre le budget primitif pour 2017 et celui pour 2018. Ce panel représente 46 % des dépenses de fonctionnement de toutes les collectivités en 2017 (en exécution, hors budgets annexes).

Les dépenses de fonctionnement prévues par les budgets primitifs votés par les 12 régions ne progressent en moyenne que de 0,6 %, en raison, notamment, d'une baisse marquée des subventions (-5,6 %) et des charges financières (-2,6 %). Conséquence de la première année pleine d'exercice par les régions de leur compétence en matière de transport scolaire, les charges à caractère général augmentent de manière importante (+ 23 %). Le mouvement inverse est visible dans les budgets des 64 départements (- 18 %). Les budgets régionaux prévoient également une hausse sensible des dépenses de personnel (+ 3,9 %), qui peut s'expliquer par ce transfert de compétence et par des alignements de rémunération à la suite des fusions.

Les dépenses de fonctionnement inscrites dans les budgets primitifs des départements du panel sont en baisse de 0,7 %. Ce recul pourrait résulter à la fois du transfert déjà évoqué et d'une prévision de hausse modérée des dépenses sociales (+ 1,1 %) et de la masse salariale (+ 0,9 %).

Au sein du bloc communal, la situation est contrastée. D'une part, les dépenses de fonctionnement des budgets primitifs des communes du panel se stabilisent grâce à des subventions et des charges financières réduites, malgré des charges à caractère général en hausse de 1,8 %.

¹⁴⁰ Les contrats devaient être signés avant le 30 juin 2018 après approbation par l'organe délibérant de la collectivité.

¹⁴¹ Pour la première fois, le rapport public sur les finances publiques locales analyse les données provisoires de la DGFIP sur les budgets primitifs votés par les collectivités locales et disponibles dans son infocentre.

¹⁴² Y compris la Métropole de Lyon.

D'autre part, celles des EPCI progressent de 3,9 % avec notamment des dépenses de personnel et des charges à caractère général en hausse respectivement de 5,4 % et 5,0 %. Ces évolutions pourraient être le signe de la poursuite des mutualisations au sein de l'ensemble intercommunal mais également d'une possible dérive des coûts lors du processus de mise en place des nouveaux EPCI.

En pondérant ces évolutions prévisionnelles en fonction du poids budgétaire de chaque catégorie de collectivités, il apparaît que les dépenses de fonctionnement des budgets primitifs des collectivités du panel n'augmenteraient que de 0,3 % en 2018.

Cette tendance à la maîtrise des dépenses de fonctionnement est confirmée par les données d'exécution au 31 août 2018 produites par la DGFIP. En effet, toutes collectivités confondues, on constate une hausse modérée de ces dépenses (0,9 % d'évolution entre les dépenses enregistrées au 31 août 2018 et celles enregistrées au 31 août 2017). Ainsi la progression des frais de personnel entre ces deux périodes ralentirait à 0,9 % contre 3,1 % en 2017 tandis que les achats de biens et service diminueraient légèrement (0,5 % contre 0,7 %).

À ce stade et selon ces mêmes données, les groupements à fiscalité propre et les régions seraient au-dessus de l'objectif de dépenses de 1,2 %, sous réserve des éventuelles incidences financières des évolutions de périmètre. Les premiers verraient leurs dépenses de fonctionnement croître de 4,8 % ; les secondes enregistreraient une progression de 5,3 % de ces mêmes dépenses.

Au contraire, les communes connaîtraient une baisse de 0,6 % de leurs dépenses de fonctionnement. Ces dépenses diminueraient également de 0,3 % pour les départements, en dépit d'une hausse des dépenses d'AIS et des frais de séjour et grâce à une baisse importante des achats et charges externes (- 22,6 %).

II - Une perspective d'amélioration du besoin de financement à l'issue incertaine

La fin de la baisse de la DGF conjuguée à une poursuite du dynamisme des produits de la fiscalité locale pourrait conduire à une croissance sensible des recettes. Associée à l'objectif de réduction des dépenses, cette progression des ressources, qui dépend néanmoins de l'évolution, à compter de 2020, de la fiscalité locale, devrait conduire à une nette amélioration du besoin de financement des collectivités locales de 2018 à 2022.

A - Une amélioration du besoin de financement en 2018 portée par l'accélération de la croissance des recettes

1 - Une légère augmentation des concours financiers de l'État

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 précise¹⁴³ que l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales est constitué par des prélèvements sur recettes, des crédits du budget général relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et du produit de l'affectation de la taxe sur la valeur ajoutée aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane¹⁴⁴.

L'ancienne « enveloppe normée » définie dans la précédente loi de programmation 2014-2019 se retrouve dans les « autres concours » plafonnés à un peu plus de 38 Md€ sur la période 2018-2022.

Tableau n° 18 : évolution des concours financiers de l'État

(en Md€ courants, à périmètre constant)	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Total des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales</i>	48,11	48,09	48,43	48,49	48,49
<i>dont FCTVA</i>	5,61	5,71	5,95	5,88	5,74
<i>dont TVA affectée aux régions</i>	4,12	4,23	4,36	4,50	4,66
<i>dont Autres concours¹⁴⁵</i>	38,37	38,14	38,12	38,10	38,10

Source : Article 16 LPFP 2018-2022

Les crédits intégrés dans cet agrégat, notamment les allocations compensatrices ou dotations de compensations¹⁴⁶, servent de « variables d'ajustement » afin de respecter ce plafond. La suppression de la DGF des régions leur permet désormais de disposer à la place d'une nouvelle ressource dynamique grâce à l'attribution d'une fraction du produit de la TVA.

¹⁴³ À son article 16.

¹⁴⁴ Prévus à l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

¹⁴⁵ Les « autres concours » intègrent tous les PSR hors le FCTVA et les crédits budgétaires de la mission RCT.

¹⁴⁶ Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales*, octobre 2016 et octobre 2017.

Après quatre années de baisse, les concours financiers de l'État devraient enregistrer, selon la loi de finances initiale (LFI) pour 2018, une légère augmentation à 48,1 Md€ (après 47,1 Md€ en exécution en 2017) dans le cadre du pacte financier proposé par l'État aux collectivités locales¹⁴⁷. Fixé à 26,96 Md€ par l'article 41 de la loi de finances initiale pour 2018, le montant de la DGF est stable en 2018 : la réduction de près de 3,9 Md€ par rapport au montant inscrit en loi de finances pour 2017 provient essentiellement de la suppression de la DGF des régions et de son remplacement par une fraction de TVA.

Toutefois, derrière cette stabilité globale, de nombreuses collectivités ont constaté une évolution sensible de leur DGF, conséquence des modifications des périmètres intercommunaux et du dispositif d'écrêtement de la part forfaitaire au profit des dotations de péréquation, la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR).

Au vu de sa sous-exécution en LFI 2017 et des difficultés de prévision récurrente de ce prélèvement sur recettes, le montant du FCTVA devrait être plus proche de 5,2 Md€ que du montant inscrit en LFI 2018 de 5,6 Md€¹⁴⁸.

L'élargissement du périmètre des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale incluses dans les « variables d'ajustement » se poursuit en 2018. Pour la première fois, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des communes et de leurs groupements est intégrée dans ces variables d'ajustement. La DCRTP du bloc communal, qui était stable depuis sa création en 2011, est diminuée de 11,6 %¹⁴⁹. Comme en 2017, la DCRTP perçue par les départements et les régions est respectivement diminuée de 0,3 % et de 6,3 %. Au total, la baisse de la DCRTP versée aux collectivités locales est de 160 M€ en 2018.

¹⁴⁷ Annexe n° 21 : évolution des transferts financiers de l'État en loi de finances initiale.

¹⁴⁸ La Cour relève la sous-exécution récurrente du FCTVA dans ses travaux réalisés dans le cadre du rapport annuel sur l'exécution du budget de l'État en 2017 (Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2017 -résultats et gestion- / note d'analyse de l'exécution budgétaire des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales 2017*, juin 2017).

¹⁴⁹ Cependant, par un courrier du 26 mars 2018 adressé notamment aux préfets, le ministre de l'action et des comptes publics et le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics ont indiqué que le mécanisme de minoration de la DCRTP des EPCI à fiscalité propre ne sera pas mis en œuvre en 2018. L'article 41 de la loi de finances pour 2018 fera l'objet de modifications en ce sens dans le cadre de la prochaine loi de finances rectificative. Pour les communes, l'article 41 de la loi de finances pour 2018 prévoit que la répartition de cette baisse sera réalisée au regard des leurs recettes réelles de fonctionnement. Les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale ne seront pas soumises à une baisse de DCRTP.

L'évolution des ressources des régions

Conformément à l'article 149 de la loi de finances initiale pour 2017, les régions se voient affecter à compter de 2018 une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en substitution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qu'elles percevaient jusqu'alors. Le montant de cette nouvelle recette allouée aux régions correspond à la somme de la DGF notifiée en 2017 et de la dotation générale de décentralisation notifiée à la collectivité territoriale de Corse (« DGD Corse ») hors dotation de continuité territoriale (DCT). Ce montant sera ajusté chaque année en fonction de la croissance du produit de la TVA¹⁵⁰.

Si elle ne relève ni des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales ni des dotations de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, la nouvelle recette des régions n'en demeure pas moins incluse dans l'agrégat des concours financiers de l'État aux collectivités locales (hors plafond des 38 Md€).

Les contreparties de dégrèvements d'impôts locaux connaissent une forte augmentation en 2018 du fait de l'instauration de l'exonération progressive de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages, prise en charge par l'État. Hors évolution des contreparties de dégrèvements, qui sont par définition sans impact sur les recettes des collectivités, les transferts financiers de l'État sont globalement stables hors fiscalité transférée.

Selon la LFI, cette fiscalité transférée devrait augmenter de nouveau en 2018, d'un montant estimé à 1,4 Md€, en raison de la croissance toujours vive des DMTO (+ 1,1 Md€ après + 1,7 Md€ en 2017). Toutefois, le programme de stabilité publié en avril 2018 prévoit une stabilisation du produit des DMTO après plusieurs années de forte croissance (11 % en moyenne au cours des trois dernières années). Cette prévision tient compte, de façon prudente, des évolutions récentes du marché immobilier ancien, qui laissent envisager une poursuite de la hausse des prix mais une baisse du volume des transactions en 2018. Sans préjuger de l'évolution sur l'ensemble de l'année, le rythme des rentrées fiscales au 31 mai 2018 dans les comptes des départements paraissait confirmer la tendance à la hausse des années précédentes¹⁵¹.

¹⁵⁰ Annexe n° 21 : la fraction de TVA octroyée aux régions en substitution de la DGF.

¹⁵¹ Données DGFIP.

Une relative stabilité de la péréquation financière

À la différence des années précédentes, la péréquation financière entre les collectivités locales n'est pas sensiblement renforcée.

En 2018, la péréquation verticale du bloc communal augmente de 200 M€. La dotation de solidarité urbaine (DSU), qui était à 2,09 Md€ en 2017, atteint 2,20 Md€ en 2018 (+ 110 M€). La dotation de solidarité rurale (DSR) qui s'élevait à 1,42 Md€ est fixée à 1,51 Md€ (+ 90 M€), la dotation nationale de péréquation (DNP) est maintenue à 794 M€.

De son côté, la dotation de péréquation des départements est augmentée de 10 M€ en 2018.

S'agissant des régions, la part de péréquation a été ajoutée à la part forfaitaire de la DGF afin de calculer la part de TVA attribuée aux régions ; les montants de péréquation sont donc restés inchangés.

Les mesures adoptées en 2017 pour d'autres concours financiers imputés sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, notamment relatives au soutien de l'investissement du bloc communal, sont renouvelées en 2018 tandis que le montant du FCTVA est augmenté de 88 M€, incidence de la reprise des investissements des collectivités.

En outre, les dispositifs de péréquation « horizontale » n'évoluent pas, sauf le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) qui est abondé de 20 M€, de 310 M€ à 330 M€ en 2018¹⁵².

2 - Une fiscalité directe locale toujours dynamique

La loi de finances initiale pour 2018 et la loi de finances rectificative pour 2017 comprennent diverses dispositions fiscales intéressant les collectivités locales. Cependant, comme en 2016 et 2017, aucune ne devrait avoir une incidence significative sur leurs recettes.

¹⁵² Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est maintenu à 1 Md€ en 2018.

a) La fiscalité « ménages »

L'évolution du produit des trois taxes « ménages »¹⁵³ est liée à la revalorisation forfaitaire des bases locatives cadastrales¹⁵⁴, à la croissance physique des bases d'imposition (notamment due à l'urbanisation), à la politique des taux conduite par les collectivités et à leurs démarches d'optimisation de l'assiette fiscale.

La revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales a été portée à 1,2 % au lieu de 0,4 % en 2017.

Au total, selon les données prévisionnelles fournies à la Cour, les collectivités locales devraient bénéficier en 2018, au titre des impôts locaux « ménages », de ressources fiscales supplémentaires d'un montant d'environ 1,4 Md€¹⁵⁵ (ce surcroît s'élevait à 1 Md€ en 2017). Comme en 2017, cette évolution du produit des trois impôts « ménages » en 2018 résulte presque exclusivement d'une croissance des bases (1,1 Md€) et marginalement d'une augmentation des taux votés par les collectivités (0,3 Md€).

b) La fiscalité économique

En 2018, le produit connu¹⁵⁶ de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est en augmentation de seulement 0,8 % après 4,3 % en 2017, soit une hausse de 144 M€ au lieu de 718 M€. Cette évolution est différente selon les catégories de collectivités.

¹⁵³ Taxe d'habitation, taxes sur les propriétés bâties et non bâties.

¹⁵⁴ À compter du 1^{er} janvier 2018, l'article 99 de la loi de finances pour 2017 prévoit que la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives foncières est désormais liée au dernier taux d'inflation annuelle constaté, au lieu du taux d'inflation annuelle prévisionnel (article 1518 bis du code général des impôts). Ce taux d'inflation est calculé en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation entre le mois de novembre N-1 et le mois de novembre N-2. En 2018, les valeurs locatives sont donc revalorisées forfaitairement en fonction de l'inflation constatée entre novembre 2016 et novembre 2017, soit un coefficient de 1,012. Cette revalorisation automatique ne concerne pas les locaux professionnels pour lesquels la réforme de 2010 prévoyant une mise à jour permanente des valeurs locatives en fonction de l'évolution du marché locatif, reportée à deux reprises, est entrée en vigueur en 2017.

¹⁵⁵ Hors évolution des exonérations législatives ou votées par les collectivités locales.

¹⁵⁶ Ce produit correspond aux montants encaissés par l'administration fiscale en 2017 sur la valeur ajoutée déclarée par les entreprises en 2016.

Tableau n° 19 : montant des recettes de CVAE en 2018

(en M€)	2017	2018	Variation 2018/2017
Communes	140	126	- 14
Groupement à fiscalité propre*	4 654	4 708	+ 54
Départements	4 010	4 080	+ 71
Régions	8 802	8 836	+ 35
TOTAL	17 606	17 750	+ 144

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

* dont Métropole de Lyon

En l'absence de données sur les autres composantes de la fiscalité économique, il est retenu l'hypothèse d'une évolution égale à la variation moyenne constatée entre 2014 et 2017, soit une perte de ressources de 116 M€ pour les communes et un supplément de 672 M€ pour les EPCI à fiscalité propre. Pour les départements et les régions, qui ne perçoivent qu'un montant limité et stable d'IFER, les gains seraient, respectivement, de 7 M€ et 1 M€.

Au total, la croissance des impôts locaux directs sur les ménages et les entreprises peut être estimée à 2,1 Md€ en 2018. Elle devrait donc être comparable à celle constatée en 2017 (2,3 Md€, cf. *supra*).

Par ailleurs, les transferts financiers de l'État aux collectivités locales, qui incluent les concours financiers et la fiscalité transférée, devraient augmenter de 5,3 Md€ en 2018¹⁵⁷. Hors évolution des dégrèvements sans impact sur les ressources des collectivités, l'augmentation devrait être de 1,5 Md€.

Globalement, les collectivités locales devraient donc disposer en 2018 d'un surcroît de ressources de près de 3,6 Md€ hors contreparties de dégrèvements, leur permettant de faire face à l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement. À titre de comparaison, ce surcroît de ressources s'est élevé à 2,8 Md€ en 2017 (cf. *supra*).

Ainsi, la gestion des collectivités locales devrait se dérouler en 2018 dans un contexte financier légèrement moins tendu qu'en 2017, année déjà marquée par le desserrement de la contrainte sur leurs ressources, et une reprise de la progression des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

¹⁵⁷ 1,49 Md€ hors contrepartie de dégrèvements.

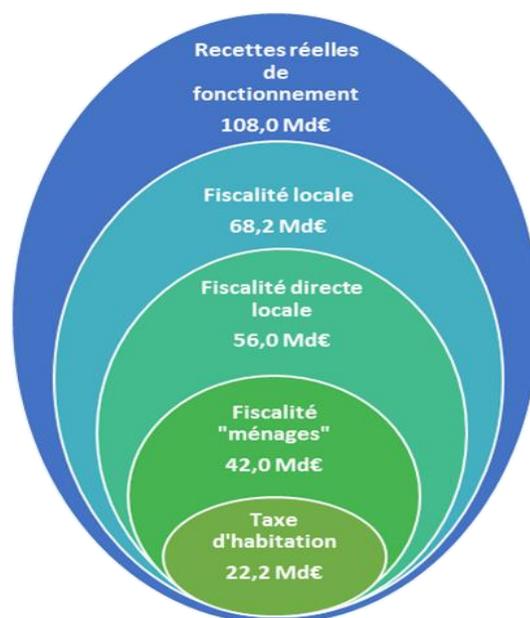
Sous réserve de la réalisation du scénario macro-économique du Gouvernement et de la stabilité des concours financiers sur la période 2018-2022, la situation de 2019 devrait se situer dans la lignée de celle de 2018. Jusqu'en 2020, la réforme de la taxe d'habitation, mise en œuvre sous la forme d'un dégrèvement, devrait être sans grand impact sur le rythme d'évolution des ressources des collectivités locales.

B - À partir de 2020, une évolution des ressources des collectivités tributaire d'une fiscalité locale en mutation

À compter de 2020, l'évolution des recettes des collectivités dépendra de la refonte de la fiscalité locale qui devrait accompagner la suppression annoncée de la taxe d'habitation.

1 - L'exonération progressive de la taxe d'habitation

Graphique n° 24 : la taxe d'habitation et les ressources du bloc communal en 2017



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

La loi de finances pour 2018 introduit un nouveau dégrèvement qui permettra à 30 % des foyers en 2018 puis 65 % en 2019 et 80 % en 2020, en fonction de leurs ressources, d'être dispensés du paiement de la taxe d'habitation au titre de leur résidence principale¹⁵⁸. Ce dégrèvement se cumule avec les abattements, exonérations et dégrèvements existants. Il ne remet pas en cause le pouvoir de taux des collectivités locales, mais les éventuelles hausses de taux ou diminutions d'abattement seront supportées par les contribuables locaux, même bénéficiaires du dégrèvement.

Du fait de la progressivité de l'exonération, le montant de ce nouveau dégrèvement est estimé à 3 Md€ en 2018, 6,6 Md€ en 2019 et 10,1 Md€ en 2020. Il a été intégré à la trajectoire de finances publiques fixée dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Il s'ajoute aux 3,7 Md€ de dégrèvements de la taxe d'habitation déjà en vigueur pour les personnes de condition modeste, soit une prise en charge par l'État de l'ordre de 13,8 Md€ à l'horizon 2020.

2 - Les pistes d'une future réforme de la fiscalité locale

Le Président de la République a annoncé le 30 décembre 2017 avoir « *pour perspective en 2020 une réforme en profondeur qui permettra de supprimer cet impôt [la taxe d'habitation] pour la totalité de nos concitoyens* ». Au-delà des dégrèvements existants ou programmés, la suppression complète de la taxe d'habitation, dont le produit devrait être compris entre 24,1 Md€ et 24,5 Md€ en 2020 selon l'estimation de la direction générale du Trésor¹⁵⁹, a donc un coût pour l'État estimé entre 10,3 Md€ et 10,7 Md€, dont il reste à trouver le financement.

La suppression totale de la taxe d'habitation devrait modifier l'équilibre entre catégories de contribuables, ménages et entreprises. Elle concentrerait la fiscalité locale sur les détenteurs d'actifs immobiliers (personnes physiques ou morales) au travers de la taxe foncière sur les propriétés bâties, en supprimant l'imposition reposant sur l'usage locatif des biens immobiliers. Elle accroîtrait de manière importante l'effort budgétaire de l'État en substitution au contribuable local. En conséquence, le Premier ministre a demandé en octobre 2017 à la mission sur les finances locales présidée par MM. Alain Richard et Dominique Bur¹⁶⁰ de proposer des pistes pour une réforme de la fiscalité locale. Celle-ci a remis son rapport en mai 2018.

¹⁵⁸ Cf. l'annexe n° 22 sur la réforme de la taxe d'habitation.

¹⁵⁹ *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, Mission « Finances locales », mai 2018, p.130.

¹⁶⁰ Mission relative au pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales. Les autres axes d'étude portaient sur la maîtrise de la dépense locale par la contractualisation et les modalités de gestion et de financement des allocations individuelles de solidarité (AIS).

Les pistes de la mission « finances locales »

Dans son rapport de mai 2018, la mission propose deux scénarios pour compenser la suppression totale de la taxe d'habitation (TH) :

- le transfert au bloc communal de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), soit aux communes et aux EPCI au prorata de leurs anciennes recettes de TH, soit entièrement aux communes. Cette solution redonnerait aux communes et EPCI le pouvoir de taux partiellement perdu avec la suppression annoncée de la taxe d'habitation, avec l'option que les communes deviennent l'échelon unique de prélèvement de la TFPB, mais serait insuffisante pour compenser complètement leur perte de recettes. Elle serait donc complétée par l'attribution au bloc communal d'une part d'un impôt national. Les départements se verraient également affecter une fraction d'un impôt national (TVA ou CSG) pour compenser la perte de la TFPB. Ils y perdraient leur pouvoir de taux mais y gagneraient une ressource dynamique, adaptée à leurs compétences sociales.
- le remplacement direct de la TH par la fraction d'un impôt national (TVA), non territorialisé, sans pouvoir de taux, égale la 1^{ère} année à la dernière recette de l'impôt supprimé perçue par la commune ou l'EPCI. Ce scénario préserverait le pouvoir fiscal des départements, qui conserveraient la TFPB, et compenserait le pouvoir de taux perdu par le bloc communal par le dynamisme de l'impôt transféré. Toutefois, le lien entre l'impôt et le service public communal et intercommunal disparaîtrait, au risque de voir diminuer l'intérêt des contribuables locaux à une gestion économe.

Ces pistes portent moins sur une remise à plat de la fiscalité locale que sur la compensation de la suppression de la taxe d'habitation en 2020 par la détermination d'une nouvelle ressource versée aux collectivités concernées. Celle-ci ne pourrait avoir le caractère d'une dotation budgétaire sans remettre en cause l'autonomie financière de ces collectivités, dont le principe est défini par l'article 72-2 de la Constitution et précisé par la loi organique du 29 juillet 2004.

Le rythme de croissance des recettes fiscales des collectivités locales au-delà de 2020 dépendra du scénario qui sera retenu. La suppression totale de la taxe d'habitation et l'introduction, quelles qu'en soient les catégories bénéficiaires, d'une nouvelle part de fiscalité transférée dans le panier des ressources fiscales des collectivités locales pourrait avoir un impact sur le rythme de la progression. À titre d'illustration et sans préjuger de l'évolution à venir, le produit de la TVA a connu une croissance de 2,7 % par an en moyenne

de 2012 à 2017¹⁶¹, équivalente à celle du produit de la taxe d'habitation (2,6 %). En revanche, le produit de la CSG a été moins dynamique (1,6 % par an en moyenne de 2012 à 2017).

Par ailleurs, la reprise des DMTO par l'État, également évoquée par le rapport Bur-Richard dans le but de fluidifier le marché immobilier, pourrait avoir des incidences encore plus prononcées sur l'équilibre financier des départements si la dynamique de cette ressource se poursuivait.

3 - La poursuite de la révision des valeurs locatives cadastrales

Dans son rapport sur les finances locales de 2016, la Cour des comptes relevait qu'en l'absence de révision générale depuis 1970, ces valeurs locatives cadastrales ne tenaient compte que très imparfaitement des évolutions considérables, ces dernières décennies, du marché immobilier. Elle constatait que cette obsolescence des bases était génératrice d'inégalités entre contribuables et facteur de fragilité pour les budgets locaux. Elle recommandait donc de poursuivre, sans délais, la mise en œuvre de la réforme des valeurs locatives cadastrales lancée en 2010¹⁶².

La révision des valeurs locatives des locaux professionnels s'applique depuis le 1^{er} janvier 2017 en matière de taxe foncière et de cotisation foncière des entreprises (CFE) après plus de six années de travaux préparatoires, de concertation et d'aménagements législatifs afin de rendre la réforme soutenable¹⁶³. Le rapport relatif à l'expérimentation sur la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation¹⁶⁴, qui ne fait apparaître aucun obstacle technique majeur à l'engagement de ce chantier complexe, a été remis au Parlement en février 2017 sans qu'aucune décision vienne ensuite lancer cette seconde phase de la réforme.

¹⁶¹ Recettes nettes de TVA de l'État (Voies et moyens).

¹⁶² Cette réforme doit se dérouler en deux temps. La révision des valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels a été lancée par l'article 34 de la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificatives pour 2010. Celle des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation a été prévue par l'article 74 de la loi du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013. La révision concerne, selon les chiffres de la DGFIP, 3,3 millions de locaux commerciaux et 46 millions de locaux d'habitation.

¹⁶³ Le lancement du dispositif de mise à jour permanente des tarifs au m² par catégorie et secteur d'évaluation (article 1518 ter du code général des impôts), innovation majeure de la réforme, est reportée à 2019.

¹⁶⁴ Le bilan de cette expérimentation, qui s'est déroulée dans cinq départements (Charente-Maritime, Nord, Orne, Paris et Val-de-Maine) était prévu par la loi au 30 septembre 2015.

Les deux phases de la révision (locaux professionnels puis locaux d'habitation) sont pourtant indissociables. La transition est assurée par un dispositif technique (coefficient de neutralisation¹⁶⁵) qui, pour chaque collectivité, maintient artificiellement les parts respectives des deux catégories de locaux au sein de l'assiette des impôts¹⁶⁶. Ce dispositif n'est pas destiné à être pérennisé même si la DGFIP n'a pas été en mesure d'indiquer à la Cour les conséquences de son maintien pour une durée indéterminée.

Même en cas de suppression totale de la taxe d'habitation, il reste nécessaire de poursuivre la réforme des valeurs locatives cadastrales qui servent notamment d'assiette aux taxes foncières, à la cotisation foncière des entreprises, à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et à la répartition d'une fraction de la CVAE. Cette réforme rencontre d'ailleurs l'assentiment de l'ensemble des associations nationales d'élus concernées. Elle pourrait d'ailleurs être facilitée par la suppression progressive de la taxe d'habitation, qui rendrait son effet redistributif moins sensible pour de nombreux ménages.

C - Un scénario d'évolution des finances locales à l'issue incertaine

Le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, publié en juin 2018, relève qu'en ce qui concerne les APUL, les prévisions formulées par l'État tablent sur un fort ralentissement des dépenses de fonctionnement à la réalisation incertaine. Le présent rapport développe cette analyse.

1 - Des prévisions de dépenses et de recettes conduisant à une amélioration inédite de l'équilibre financier des collectivités

La loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 prévoit une amélioration rapide du solde des APUL qui serait équivalent à 0,7 point de PIB (soit de 19,5 Md€) en 2022.

¹⁶⁵ Article 1518 A quinquies du code général des impôts.

¹⁶⁶ À défaut, les locaux professionnels seraient davantage taxés dans un premier temps du fait de la hausse de leur valeur locative cadastrale.

Tableau n° 20 : évolution du solde des APUL 2017-2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
En point de PIB	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	0,7
En Md€	1,4	1,7	2,7	6,8	14,2	19,5

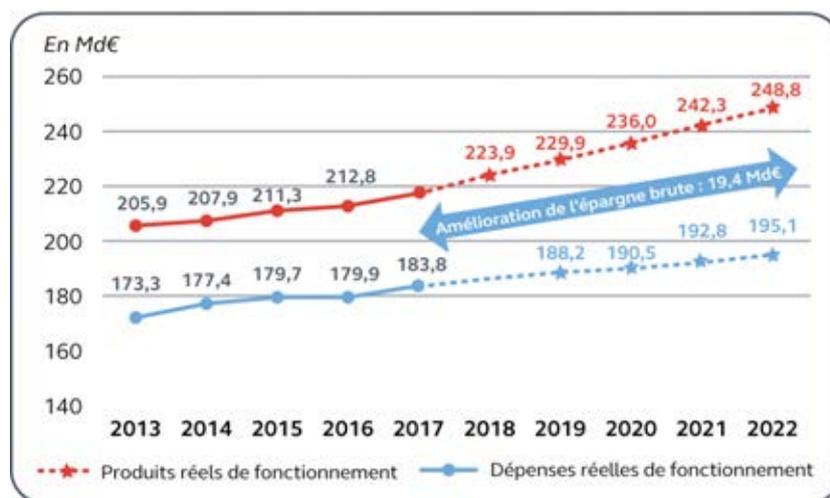
Source : Cour des comptes, d'après la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022

Cette trajectoire prend en compte la maîtrise par les collectivités de leurs dépenses de fonctionnement mais également l'évolution de l'investissement local qui devrait, selon la loi, connaître « une hausse marquée jusqu'en 2019 puis une baisse à partir de 2020, année d'élection municipale ».

Il faut remonter aux années 1997-2002 pour trouver une période de plusieurs années durant laquelle les administrations publiques locales ont dégagé un solde positif, qui n'avait culminé qu'à 0,2 point de PIB en 1999. L'objectif fixé aux administrations publiques locales par la loi de programmation est donc ambitieux.

Le graphique suivant applique à compter de 2018 une progression des dépenses de fonctionnement des collectivités locales de 1,2 % par an, conforme à la trajectoire prévue par la loi de programmation. En recettes, il prolonge la croissance tendancielle qui aurait été observée au cours de la période 2013-2017 si les concours financiers de l'État n'avaient pas été réduits (stabilité de la DGF), soit un taux d'évolution de 2,6 % par an en moyenne.

Graphique n° 25 : évolution prévisionnelle de l'épargne brute des collectivités de 2017 à 2022



Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP (budgets principaux et annexes)

Ces trajectoires d'évolution des dépenses et des recettes des collectivités locales, ensemble budgets principaux et annexes, conduiraient, du fait d'une progression des secondes nettement plus rapide que celle des premières, à une amélioration cumulée de l'épargne brute de 19,4 Md€, soit une hausse de 56 % par rapport à son niveau de 2017. Cette évolution rejoint la prévision de la loi de programmation des finances publiques en matière d'amélioration du besoin de financement des APUL¹⁶⁷.

2 - Une forte incertitude sur l'utilisation du surcroît d'autofinancement

Selon la loi de programmation, les collectivités locales devraient employer ces marges de manœuvre budgétaires exclusivement pour réduire leur endettement. Elle prévoit en effet que la dette des APUL baisse de 2,9 points de PIB de 2017 à 2022.

¹⁶⁷ L'article 13 de la LPFP 2018-2022 fixe l'objectif de réduction cumulé du besoin de financement des collectivités territoriales à 13 Md€.

Comme la Cour l'a régulièrement relevé, il existe, quelle que soit l'évolution globale, une grande diversité de situations financières au sein même de chaque catégorie de collectivités. Les marges de manœuvre budgétaire sont d'importance très inégale en fonction des niveaux de richesse et de charges des collectivités ainsi que de l'ampleur des efforts de gestion déjà accomplis. Ainsi, si elle devait se réaliser, la trajectoire prévisionnelle évoquée ci-dessus ne manquerait pas de recouvrir des choix budgétaires et financiers disparates.

Pourtant, au-delà de cette hétérogénéité, des tendances dominantes sont prévisibles.

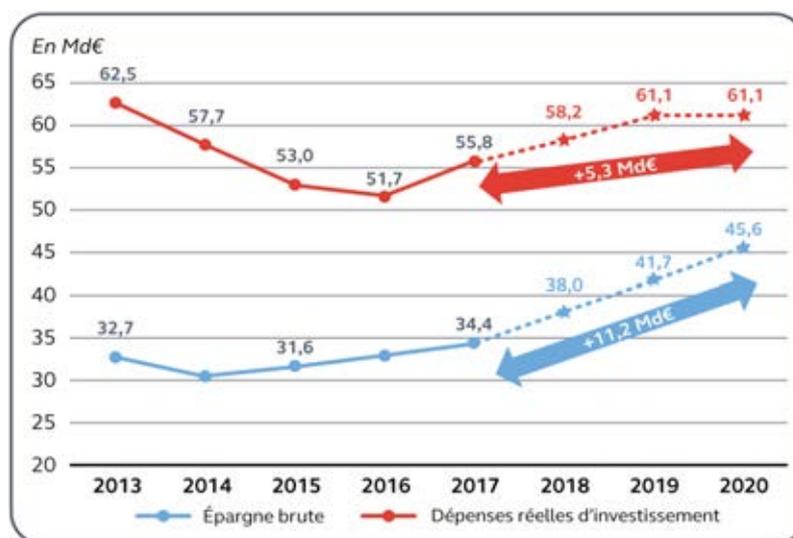
En premier lieu, il paraît improbable que les collectivités disposant d'un pouvoir de taux (les communes, les EPCI à fiscalité propre et les départements) optent pour une réduction des impôts locaux alors que l'exonération progressive de la taxe d'habitation de 80 % des contribuables de 2018 à 2020 devrait constituer un allègement massif de la fiscalité locale (cf. *supra*) à côté duquel les mesures d'initiative locale passeraient sans doute inaperçues.

En deuxième lieu, les collectivités locales sont globalement peu endettées. Comme analysé plus haut, leur capacité de désendettement est proche de cinq ans (5,2 ans en 2017 toutes collectivités confondues). Les collectivités éloignées de cette moyenne doivent consentir des efforts pour s'en rapprocher. Cependant, le surendettement est une réalité qui ne concerne qu'une minorité d'entre elles. En 2017, seulement huit départements, 3 075 communes sur 36 110, 126 EPCI sur 1 266 et une métropole sur 22 dépassaient les plafonds fixés par la LPFP¹⁶⁸. On peut donc prévoir qu'une minorité des collectivités bénéficiant d'une croissance continue de leur épargne brute seront portées à l'employer en priorité pour réduire l'encours de leur dette. Cette prévision paraît d'autant plus raisonnable que l'accroissement de l'épargne améliore mécaniquement le ratio de désendettement.

¹⁶⁸ Neuf années pour les régions, dix pour les départements et douze pour le bloc communal. La capacité de désendettement, selon le décret du 27 avril 2018 pris pour l'application des articles 13 et 29 de la LPFP, s'entend comme le rapport entre l'encours de dette (solde créditeur du compte 16 « Emprunts et dettes assimilées », sauf les comptes « Intérêts courus » et « Primes de remboursement des obligations ») à la date de clôture des comptes et l'épargne brute de l'exercice écoulé ou en fonction de la moyenne des trois derniers exercices écoulés. Les flux exceptionnels ne sont pas retraités de même que le fonds de soutien aux produits structurés.

L'alternative serait alors pour les collectivités d'accroître leurs dépenses d'investissement. En vertu du cycle électoral habituellement observé, la reprise de l'investissement local, constatée en 2017, devrait se prolonger jusqu'en 2019, année précédant les élections municipales prévues en mars 2020. Selon la direction du budget, interrogée par la Cour, les dépenses d'investissement connaîtraient un taux de croissance de 4,4 % en 2018 et 5 % en 2019. Elles se stabiliseraient l'année suivante avant de retomber conformément au mouvement cyclique précédemment évoqué.

Graphique n° 26 : trajectoires prévisionnelles de l'investissement et de l'épargne brute des collectivités de 2013 à 2020



Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP (budgets principaux et annexes)

Si ces trajectoires prévisionnelles, conformes à la loi de programmation des finances publiques, se réalisaient de 2017 à 2020, l'accroissement des dépenses d'investissement en fin de période (+ 5,3 Md€) serait deux fois moins important que le surcroît d'épargne (+ 11,2 Md€) dégagé par les collectivités. Même si elles décidaient de financer ce supplément d'investissement sans recours à l'emprunt (ce qui paraît peu crédible au regard du bas niveau des taux d'intérêt), elles disposeraient dans l'ensemble, dès 2020, d'un montant significatif d'autofinancement inemployé sauf, le cas échéant, les plus endettées qui auraient choisi d'alléger l'encours de leur dette (cf. *supra*).

En conclusion, la majorité des collectivités locales pourrait être tentée, au cours de la période sous revue, soit d'accentuer la reprise de leurs dépenses d'investissement au-delà du cycle électoral, soit de relâcher leurs efforts d'économie en matière de fonctionnement. Dans le premier cas, leurs choix budgétaires seraient motivés par la volonté de rattraper le retard accumulé depuis 2013 notamment en matière de travaux de maintenance (bâtiments, voirie, réseaux). Dans le second, elles redonneraient la priorité à l'amélioration de l'offre de services publics et à la réponse aux besoins nouveaux résultant par exemple de facteurs démographiques et sociaux. La relative aisance financière des collectivités rendrait peu dissuasives les pénalités prévues par la loi en cas de dépassement de l'objectif de croissance maximale de 1,2 % des dépenses de fonctionnement, ce mécanisme de pénalités n'ayant d'ailleurs pas été conçu pour recevoir une application large (cf. *supra*). Une combinaison des scénarios est naturellement envisageable.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022 a fixé un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales (APUL) de 1,2 % par an au maximum. Cet objectif paraît ambitieux par rapport à l'évolution de 1,5 % par an en moyenne de ces dépenses de 2013 à 2017, période marquée par la baisse des concours financiers de l'État. Si la reprise de l'inflation (hausse prévue des prix hors tabac de 1,6 % en 2018) se confirme, il ne pourra être atteint qu'au prix d'une réduction des dépenses en volume, inédite jusqu'alors.

Pour y parvenir, l'État a mis en place un nouveau dispositif d'encadrement des dépenses de fonctionnement inscrites sur les budgets principaux des 322 collectivités les plus importantes. De 2018 à 2020, la progression annuelle de ces dépenses est plafonnée, soit du fait d'un engagement souscrit par les collectivités dans un contrat conclu avec l'État, soit par arrêté préfectoral pour les collectivités non signataires. En cas de dépassement du plafond, elles s'exposent à une pénalité financière équivalente à 75 % de l'écart constaté pour les unes et 100 % pour les autres. Les contrats signés comprennent aussi des engagements non contraignants d'amélioration du besoin de financement et, dans certains cas, de redressement de la capacité d'autofinancement.

Dans son principe, l'adoption d'un dispositif de contractualisation constitue un progrès dans la mesure où il vise à tenir compte de la grande diversité des situations financières, déjà soulignée par la Cour, en individualisant les efforts de gestion attendus des collectivités. Toutefois, dans la pratique, le taux national de 1,2 %, identique pour toutes les catégories de collectivités, connaît de faibles modulations locales en fonction des contraintes individuelles de gestion, notamment pour les départements. C'est d'ailleurs ce qui explique, parmi d'autres facteurs, la part relativement élevée (29 %) des collectivités non signataires au sein du panel de 322 initialement visé.

Il est naturellement encore trop tôt pour apprécier l'efficacité de ce nouveau mécanisme de régulation des finances locales, qui porte sur moins des deux tiers des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements, et sur moins de la moitié de l'ensemble des dépenses des APUL. Elle va dépendre à la fois du respect de l'objectif assigné aux collectivités soumises à encadrement et du comportement des autres, soit l'immense majorité des communes et de leurs groupements.

Les votes des budgets primitifs de 2018 laissaient prévoir une quasi-stabilité des dépenses de fonctionnement, recouvrant néanmoins des évolutions différentes selon les catégories (à la baisse dans les départements, à la hausse dans les EPCI). Cette prévision a été confirmée par les données comptables des collectivités produites par la DGFIP au 31 mai 2018.

Dans l'ensemble, les collectivités locales devraient bénéficier d'une évolution de leurs ressources plus favorable à compter de 2018 qu'au cours de la période antérieure en raison de l'arrêt de la baisse des concours financiers de l'État, combinée à la croissance toujours soutenue de leurs recettes fiscales. Cette tendance ne devrait pas être remise en cause jusqu'en 2020. Par la suite, la refonte annoncée mais encore indéterminée de la fiscalité locale introduit un élément d'incertitude.

Sous cette réserve, une trajectoire d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités conforme au plafond de 1,2 % par an, fixé par l'État, devrait entraîner une amélioration progressive mais forte de leur épargne, due à l'accélération de leurs recettes et au ralentissement de leurs dépenses de fonctionnement. Si la reprise de l'investissement local, amorcée en 2016, suivait la trajectoire dictée par l'effet du cycle électoral, marquée par une progression jusqu'en 2020 et un recul par la suite, une grande partie de ce surcroît d'épargne serait disponible.

Selon la loi de programmation des finances publiques, il devrait être employé par les collectivités pour réduire leur endettement. Cette hypothèse paraît cependant peu probable pour la grande majorité d'entre elles qui sont peu endettées. De même, il paraît peu plausible que celles qui disposent encore d'un pouvoir de taux optent pour une baisse des impôts locaux alors que celle-ci aura été engagée massivement par l'exonération progressive de la taxe d'habitation. Par conséquent, l'importante amélioration de leur équilibre financier pourrait conduire les collectivités locales à relancer la progression de leurs dépenses de fonctionnement ou celle de leurs dépenses d'investissement, voire les deux.

Au total, une grande incertitude entoure la réalisation de la trajectoire d'amélioration de la situation financière des collectivités locales, prévue par l'État au cours de la période 2018-2022 couverte par la loi de programmation des finances publiques.

Les résultats des exercices 2018 et 2019 fourniront des informations significatives sur le respect de la norme de 1,2 % et sur les choix de gestion retenus par les collectivités dans l'arbitrage entre le fonctionnement et l'investissement, et, de façon a priori plus marginale, le désendettement et la baisse des impôts locaux.

Si les options majoritairement retenues par les collectivités se traduisaient par une relance de la dépense locale en réponse au dynamisme de leurs ressources, l'État devrait alors s'interroger sur le retour, au moins à titre complémentaire, à un mode de régulation fondé sur la réduction de ses concours financiers. L'amélioration globale de la capacité d'autofinancement des collectivités locales, telle que prévue par la loi de programmation, rendrait peu soutenable le maintien de mécanismes de dotations qui tiennent insuffisamment compte de leurs niveaux respectifs de ressources et de charges.

La Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

- 1. étendre le champ de la contractualisation aux budgets annexes en adaptant préalablement les nomenclatures comptables de façon à mieux isoler les flux croisés entre budgets principaux et budgets annexes ;*
- 2. prévoir dans le pacte financier de l'intercommunalité la prise en compte du plafond de dépenses fixé par le contrat ou l'arrêté préfectoral pour la ville-centre ou l'EPCI ;*

3. *poursuivre la seconde phase de la réforme relative à la révision des valeurs locatives cadastrales en tenant compte de la suppression de la taxe d'habitation (recommandation réitérée).*

Aux collectivités locales, notamment celles non soumises à la contractualisation :

4. *conformément à l'objectif d'évolution de la dépense locale définie par le Parlement, poursuivre les efforts d'économie, en veillant notamment à contenir les charges de personnel, en agissant sur les effectifs, le temps de travail et le régime indemnitaire, ainsi que sur les autres charges de fonctionnement dont les achats de biens et de services (recommandation réitérée).*
-

Chapitre III

La fiabilité des comptes publics locaux

L'exigence de fiabilité des comptes publics découle de la Constitution. Aux termes de l'article 47-2, « les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Obligation et enjeu démocratique, la fiabilité des comptes des collectivités locales est indispensable à la transparence et à la rigueur de leur gestion mais aussi au dialogue qu'elles entretiennent avec l'État.

Les chambres régionales des comptes y prêtent systématiquement attention à travers leurs contrôles qui montrent, comme la Cour l'a rappelé dans ses précédents rapports annuels sur les finances publiques locales¹⁶⁹, que la qualité des comptes locaux souffre encore de nombreuses insuffisances.

L'ensemble des acteurs publics nationaux et locaux doivent donc poursuivre leur mobilisation afin d'actionner tous les leviers utiles à l'amélioration de la qualité des comptes publics locaux (I).

Les premiers enseignements issus des diagnostics globaux réalisés tout au long de l'année 2017 dans les 25 collectivités participant à l'expérimentation de la certification des comptes publics locaux, conduite par la Cour des comptes et les chambres régionales, peuvent être utiles à l'ensemble du secteur public local (II).

¹⁶⁹ Rapports de 2013, 2015, 2016, 2017.

I - Les leviers d'amélioration de la fiabilité comptable

A - Un environnement normatif en cours d'évolution

1 - La contribution du comité de fiabilité des comptes publics locaux

La Cour avait mentionné, dans son rapport public thématique d'octobre 2013 relatif aux finances publiques locales, les travaux du comité partenarial relatif à la fiabilité des comptes publics locaux.

Adossés, comme la Cour l'avait recommandé, à une « Charte nationale relative à la fiabilité des comptes publics locaux » signée le 21 mars 2014, les travaux du comité ont permis de rendre publics des référentiels de contrôle interne sur de nombreux processus comptables. Il s'agit d'une contribution utile à la démarche générale de fiabilisation des comptes publics locaux.

À l'automne 2017, le comité a créé deux groupes de travail portant sur les modes alternatifs à la certification légale des comptes locaux et sur les flux croisés entre entités publiques. Les travaux sont encore en cours.

2 - La constitution du recueil des normes comptables par le conseil de normalisation des comptes publics

Les travaux du conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP), constituent un élément indispensable à la démarche d'expérimentation de la certification des comptes locaux.

En se référant au cadre conceptuel des comptes publics relevant de la comptabilité d'exercice qu'il a défini dans son avis du 4 juillet 2016, le CNoCP a commencé à élaborer le recueil des normes comptables pour les entités publiques locales, à l'image de ceux applicables pour l'État et les établissements publics nationaux.

À cet égard, il veille à la convergence des corpus normatifs de ces entités publiques tout en prenant en compte les spécificités du secteur public local. Conformément au programme de travail arrêté par le CNoCP, ce recueil devrait être achevé au 31 décembre 2019.

Huit projets de norme sont actuellement disponibles sur un total prévu de 22. Ils concernent les états financiers (norme 1), les immobilisations incorporelles (norme 5), les stocks (norme 8), la trésorerie et les placements à court terme (norme 10), les dettes financières et les instruments financiers à terme (norme 11), les changements de méthodes comptables, changements d'estimations comptables et les corrections d'erreur (norme 14), les événements postérieurs à la clôture (norme 15) et les subventions d'investissement versées (norme 22).

Quatorze nouveaux projets de norme devraient compléter ceux déjà adoptés, auxquels s'ajoutera la validation définitive de la norme n° 1 sur les états financiers. Les projets de normes devront faire l'objet d'un examen d'ensemble avant leur approbation par arrêté.

Ces travaux sont susceptibles de mettre en évidence des limitations liées aux dispositions législatives ou réglementaires actuelles spécifiques aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

3 - La prise en compte dans l'instruction budgétaire et comptable M57

Les premiers projets de norme, validés jusqu'en juillet 2017 par le CNoCP, ont été pris en compte par la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour élaborer, en collaboration avec la direction générale des collectivités locales (DGCL), la nouvelle version de l'instruction budgétaire et comptable M57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs depuis le 1^{er} janvier 2018. En outre, les collectivités participant à l'expérimentation de la certification des comptes locaux ont pris l'engagement de s'y conformer au plus tard au 1^{er} janvier 2019.

Dans cette édition, les produits et les charges exceptionnelles sont désormais supprimés. La notion de contrôle des biens, le suivi par composants, l'amortissement selon la règle du *pro rata temporis* ainsi que l'amortissement à titre facultatif des réseaux et installations de voiries ont été introduits ou précisés. Des précisions sont également apportées sur les provisions. La comptabilisation de subventions versées en investissement est maintenue.

Au regard du calendrier des travaux du CNoCP, cette instruction devra être actualisée afin de disposer d'un référentiel comptable intégralement retranscrit, et ce préalablement au lancement de l'exercice de la certification expérimentale sur les comptes 2020 des 25 entités participantes. La dernière mise à jour devrait être en effet effectuée au plus tard au 1^{er} janvier 2021, ce que confirment la DGFIP et la DGCL.

B - L'adoption d'un compte financier unique

En l'état actuel, il est nécessaire de consulter deux documents pour s'informer sur la situation financière d'une collectivité locale au terme de l'année écoulée. D'une part, le compte administratif est établi par l'ordonnateur au moyen de son système d'information. Il retrace, sur la base de la comptabilité budgétaire, l'exécution des dépenses et des recettes de l'année, détermine le résultat de la section de fonctionnement, le solde d'exécution et les restes à réaliser de la section d'investissement reportés au budget de l'exercice suivant¹⁷⁰. D'autre part, le compte de gestion est établi par le comptable public au moyen de l'application *Hélios* développée au sein de la DGFIP. Il présente, dans le cadre de la comptabilité générale, c'est-à-dire en droits constatés, l'exécution budgétaire en recettes, dépenses et soldes. Il fournit aussi les données comptables et patrimoniales de la collectivité sous la forme d'une balance générale des comptes, d'un bilan, d'un compte de résultat et d'un tableau des valeurs inactives.

La coexistence de ces deux documents est une source de complexité qui altère l'intelligibilité de l'information financière sur les collectivités locales. Elle contribue aussi à favoriser les anomalies constatées en matière de fiabilité des comptes.

Dans un récent rapport public thématique sur la DGFIP¹⁷¹, la Cour rappelait que la mise en place d'un compte financier unique, déjà recommandée dans ses précédents travaux, permettrait aux ordonnateurs et aux comptables de se rapprocher et de mieux partager l'information¹⁷².

La recommandation formulée par la Cour en 2013 a connu un début de mise en œuvre puisqu'à la suite d'une demande du ministre chargé des finances¹⁷³, l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de l'administration (IGA) ont remis en août 2017 un rapport portant sur « la mise en place d'un CFU dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales ». Ce rapport confirme l'intérêt et la faisabilité de la réforme menant au compte financier unique. Il retient

¹⁷⁰ Selon le 3^{ème} alinéa de l'article R. 3312-8 du CGCT : « Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ». Leur fiabilité est essentielle pour apprécier l'équilibre réel du budget.

¹⁷¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La DGFIP, dix ans après la fusion – une transformation à accélérer*. La Documentation française, juin 2018, 143 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁷² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁷³ Lettre de mission du 25 février 2017.

une approche pragmatique en se situant dans le cadre du référentiel budgétaro-comptable des collectivités locales et en proposant de passer par une première phase d'expérimentation.

1 - Des états financiers plus complets et plus intelligibles

Ni le compte de gestion ni le compte administratif ne comprennent l'ensemble des informations nécessaires pour apprécier l'évolution de la situation financière d'une collectivité locale. Ils contiennent une grande partie d'informations communes sur l'exécution des dépenses et des recettes, présentées selon les principes de la comptabilité générale (droits constatés) dans l'un et selon ceux de la comptabilité budgétaire dans l'autre. Dans le même temps, une partie des informations ne se trouve que dans l'un ou l'autre des deux documents. Par exemple, l'état du passif et de l'actif est retracé uniquement dans le compte de gestion. Inversement, seul le compte administratif présente le détail des restes à réaliser, pourtant essentiel pour apprécier la réalité de l'équilibre financier au terme d'un exercice.

Arrêter chaque année un CFU sur l'exercice exécuté serait donc une mesure de nature à simplifier la lecture de l'ensemble des états financiers et à permettre d'analyser de façon plus juste et plus complète la situation financière d'une collectivité. Pour cela, il convient que l'architecture du futur CFU ne se contente pas d'agrèger les états existants mais en assure la consolidation en éliminant les redondances et en articulant au sein d'un même document :

- les états financiers susceptibles de se prêter le cas échéant à un exercice de certification ;
- les données d'une autre nature, figurant dans l'actuel compte administratif (CA), qui sont utiles à l'information des citoyens et des élus, et au débat au sein de l'assemblée délibérante : des informations générales et synthétiques sur la situation de la collectivité ; des données sur l'exécution budgétaire, issues de la comptabilité d'engagement de l'ordonnateur, présentées de façon à faire écho au budget voté ; des informations détaillées qui figurent actuellement en annexe du compte administratif sur l'état de la dette, les garanties d'emprunt, le tableau des emplois, etc.

Le CFU doit être conçu de telle sorte que le gain en cohérence ne soit pas obtenu en réduisant l'information donnée sur la situation financière et la gestion de la collectivité. Il convient en particulier de ne pas perdre les données figurant dans les annexes de l'actuel compte administratif, dont la plupart sont utiles à l'information des élus et des citoyens parce qu'elles apportent des précisions utiles ou une présentation plus pédagogique de l'exécution budgétaire.

2 - Un moyen d'améliorer la fiabilité des comptes

Comme le précise le rapport précité de l'IGF et de l'IGA, la mise en place du compte financier implique une évolution des relations entre l'ordonnateur et le comptable public. Elle exige un travail commun. Il s'agit en effet de mettre en commun des informations collectées selon des voies différentes afin d'assurer de leur parfaite cohérence.

Alors que le compte administratif et le compte de gestion sont aujourd'hui élaborés séparément par les services de la collectivité et ceux de la DDFiP, principalement à partir des données enregistrées par leur système d'information respectif, la production d'un document unique implique qu'un seul flux de données alimente le document produit, notamment s'agissant de celles relatives à l'exécution budgétaire.

De même, en ce qui concerne le bilan, l'élaboration partagée du compte financier unique pourra aider à corriger les écarts, régulièrement constatés par les chambres régionales des comptes, entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable¹⁷⁴.

3 - Le respect du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable public

Ces travaux communs ne doivent pas remettre en cause le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable public ni porter atteinte au principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire de ce dernier.

En l'état actuel, le compte de gestion est soumis au contrôle juridictionnel du juge financier, le comptable public engageant sa responsabilité personnelle et pécuniaire sur l'ensemble des pièces justificatives produites au juge des comptes. Or le comptable public établit

¹⁷⁴ L'ordonnateur est chargé de la tenue d'un inventaire physique et comptable des biens et de leur identification par un numéro d'inventaire. Il doit communiquer au comptable les informations lui permettant l'enregistrement des immobilisations et l'établissement annuel de « l'état de l'actif » ainsi que le suivi détaillé des immobilisations.

le compte de gestion pour partie au moyen d'informations qui lui sont transmises par les services de l'ordonnateur : par exemple, celles de l'inventaire physique des biens immobilisés et de leur inventaire comptable en vue d'établir l'état de l'actif.

Avec le compte financier unique, la responsabilité du comptable public sera circonscrite à l'établissement des états financiers proprement dits, au sens de la comptabilité générale, soit le compte de résultat, le bilan et l'annexe. Certains organismes publics, tels les établissements publics hospitaliers, ont évolué vers un compte financier unique sans remise en cause du contrôle exercé par le juge financier.

Enfin, le passage au CFU aura pour mérite de clarifier une procédure qui prête à confusion puisqu'en application du CGCT (article D. 2343-4) : le compte de gestion est établi par le comptable mais il est visé par l'ordonnateur qui certifie que le montant des titres à recouvrer et des mandats est conforme aux écritures du compte administratif. Le CGCT prévoit d'ailleurs (article L.1612-12) que le conseil municipal arrête le compte administratif, qui lui est présenté par le maire, après transmission du compte de gestion qui y est annexé.

C - La certification des comptes publics locaux et les dispositifs alternatifs

Les comptes de la majeure partie des administrations publiques sont d'ores et déjà soumis à une obligation de certification. Suivant l'article L. 111-14 du code des juridictions financières, la Cour s'assure de la fiabilité des comptes des administrations publiques, soit en les certifiant elle-même, dans le cas de l'État et du régime général de la sécurité sociale, soit en donnant un avis sur les comptes de celles d'entre elles qui sont soumises à l'obligation de les faire certifier par un commissaire aux comptes (certification intervenant en année N sur les comptes de l'année N-1).

La certification est une opinion écrite et motivée sur les comptes annuels d'une entité qu'un auditeur externe indépendant formule sous sa propre responsabilité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable – et non pas absolue – sur la conformité des comptes, dans tous leurs aspects significatifs, à un ensemble de règles et de principes comptables applicables. La démarche de l'auditeur est notamment fondée sur une approche par les risques et sur le concept de caractère significatif des anomalies ou incertitudes relevées.

Cet audit n'a pas pour finalité de se prononcer sur la situation financière de l'entité, ni sur la performance de sa gestion. Il se distingue en cela du contrôle de la gestion ou bien encore du contrôle juridictionnel des comptes, susceptible de mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public.

Les dispositifs visant à accroître la fiabilité des comptes d'une entité en renforcent la crédibilité en tant qu'instruments de pilotage de la gestion. Ils contribuent également à moderniser la gestion en matière de fiabilité des procédures, de maîtrise des risques financiers et d'amélioration du service rendu aux citoyens.

1 - Les objectifs de l'expérimentation de la certification des comptes publics locaux

En vertu de l'article 110¹⁷⁵ de la loi NOTRÉ, la Cour conduit, en lien avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leur groupement, expérimentation qui doit notamment permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local. Cette expérimentation fait l'objet d'un bilan intermédiaire au terme des trois ans (2018), puis d'un bilan définitif au terme de huit ans (2023) à compter de la promulgation de la loi, sous la forme d'un rapport du Gouvernement, transmis au Parlement, avec les observations des collectivités territoriales et des groupements concernés et de la Cour des comptes.

Au total, 25 collectivités dont 2 régions, 6 départements, 10 communes, 6 établissements publics de coopération intercommunale et 1 syndicat participent à l'expérimentation. Ces entités sont de taille très variée puisque la plus grande, la Ville de Paris (à la fois commune et département jusqu'au 1^{er} janvier 2019), compte 2,2 millions d'habitants, représente un budget de 9,9 Md€ de recettes de fonctionnement, et emploie plus de 47.000 agents, tandis que la plus petite, la commune de Fournels, en Lozère, compte 378 habitants, gère 0,52 M€ de recettes de fonctionnement et emploie moins de 6 personnes.

¹⁷⁵ « La Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés. Cette expérimentation est ouverte, trois ans après la promulgation de la présente loi, pour une durée de cinq ans. [...] ».

Conformément au calendrier préalablement convenu avec les collectivités expérimentatrices et retracé dans la convention conclue par chacune d'elles avec le Premier président de la Cour des comptes, l'année 2017 a été consacrée à la réalisation de diagnostics globaux d'entrée afin de pouvoir procéder de 2018 à 2020 à des audits ciblés qui permettront de préparer la réalisation, dans un second temps, d'une certification expérimentale des comptes des exercices 2020 à 2022.

Le diagnostic global d'entrée¹⁷⁶ est un état des lieux liminaire qui poursuit trois objectifs principaux : apprécier le caractère « auditable » des états financiers ; identifier les processus susceptibles de présenter un risque de ce point de vue afin de programmer les audits ciblés de 2018 et 2019 ; adresser à l'entité des recommandations visant à préparer la certification expérimentale de ses comptes en 2020.

En aucun cas, il n'a vocation à traduire une opinion, comme l'exprimerait un certificateur, sur le caractère régulier, sincère et fidèle des états financiers examinés. Quand des processus ou des cycles comptables « à risques » ont été identifiés, le diagnostic n'a pas chiffré l'impact sur les états financiers ni proposé des rectifications d'écritures dans les états financiers.

Les collectivités expérimentatrices ont aussi été incitées à se doter d'un dispositif de recensement des moyens consacrés à la préparation de la certification afin d'en évaluer l'ensemble des coûts, directs ou induits indirectement par l'amélioration de la gestion. Cette démarche est indissociable de l'expérimentation car le bilan coûts/avantages de la certification pourra éclairer le choix du Parlement *in fine*.

2 - Les dispositifs alternatifs à la certification des comptes publics locaux

L'expérimentation prévoit également de poursuivre la réflexion sur le bilan coûts/avantages de dispositifs autres que l'obligation de certification annuelle, visant à améliorer la fiabilité des comptes des collectivités locales. La loi NOTRe n'a conditionné à aucun critère de taille

¹⁷⁶ Les diagnostics globaux d'entrée comprennent des recommandations adressées aux entités expérimentatrices pour qu'elles engagent des actions d'amélioration de la fiabilité de leurs comptes. Les recommandations les plus fréquentes sont retracées dans le tableau en annexe n°23. Elles peuvent être utiles à l'ensemble du secteur public local (cf. *infra*).

la possibilité pour les collectivités de participer à cette expérimentation de la certification, le Parlement ayant supprimé le seuil de 200 M€ de produits de fonctionnement, initialement prévu dans le projet de loi. De fait, 11 des 25 collectivités expérimentatrices se situent au-dessus de ce seuil.

Il convient notamment de s'interroger sur le périmètre des collectivités locales qui pourraient être concernées par la certification de leurs comptes au regard de son bilan coûts/avantages : les travaux actuellement menés dans le cadre de l'expérimentation de la certification des comptes publics locaux permettent de nourrir la réflexion à ce sujet dans le cadre plus général de la régulation des finances publiques¹⁷⁷.

Les diagnostics d'entrée réalisés dans le cadre de l'expérimentation de la certification des comptes locaux ont montré – et les audits ciblés devraient confirmer – l'importance des acquis qu'une collectivité locale d'une taille suffisante pourrait retirer du recours à l'un des dispositifs de fiabilisation de ses états financiers : recensement des entités liées et des risques induits, connaissance réelle de l'actif financier et de sa valeur comme du passif financier élargi aux engagements donnés, processus de contrôle interne formalisé et traçable, comparabilité dans le temps et dans l'espace. Pour les collectivités de taille moins importante, la question se pose de la voie la plus appropriée pour améliorer la fiabilité de leurs comptes, l'obligation constitutionnelle de régularité, sincérité et fidélité ayant une portée absolument générale.

Afin d'y répondre, le comité partenarial de fiabilité des comptes publics locaux, conformément à sa charte constitutive de mars 2014, a mandaté un groupe de travail relatif aux dispositifs alternatifs à la certification légale des comptes locaux, dont le rapport devait être validé en septembre 2018. Des enseignements pourront en être repris dans les observations intermédiaires de la Cour.

¹⁷⁷ À titre d'exemple, le nouveau dispositif de contractualisation avec l'État, prévu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, s'applique, comme analysé *supra*, aux seules collectivités dont les dépenses de fonctionnement du budget principal excèdent 60 M€, soit un panel de 322 collectivités.

II - Les enseignements des premiers diagnostics réalisés en vue de l'expérimentation de la certification des comptes publics locaux

Les différents travaux menés dans les 25 collectivités locales concernées par la démarche d'expérimentation ne visent pas seulement à les préparer à une possible certification de leurs comptes. Au-delà de cet objectif, ils ont pour but de dégager des enseignements utiles à l'ensemble du secteur public local.

A - Un périmètre des entités et des incidences financières à mieux déterminer

Les diagnostics globaux analysent, au moyen de l'architecture budgétaire existante, les activités des collectivités expérimentatrices afin d'appréhender le périmètre de leurs états financiers et leurs relations de diverses formes avec des tiers (détention de participations financières, octroi de garanties financières, versement de subventions, engagements hors bilan), susceptibles d'avoir une incidence à constater dans les états financiers existants ou futurs.

1 - De futurs états financiers à faire coïncider avec le périmètre de l'entité juridique

Selon les dispositions du projet de norme n° 1 élaboré par le CNoCP (cf. *supra*)¹⁷⁸, les états financiers sont constitués d'un bilan, d'un compte de résultat et d'une annexe explicative. Les diagnostics globaux d'entrée analysent l'architecture budgétaire retenue et dessinent le périmètre des futurs états financiers au sens de ce projet de norme n° 1. Dans la plupart des cas, ce périmètre comptable devrait comprendre les activités suivies actuellement au sein du budget principal et des budgets annexes et être cohérent avec le périmètre juridique de chaque collectivité¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Accessible sur le site internet du CNoCP : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cnocp/RNSPL/Projet_norme_1_SPL_V2_-_23_janvier_2017.pdf

¹⁷⁹ En l'état actuel de la réglementation, ces activités peuvent relever d'instructions budgétaires et comptables différentes (M14, M52, M71, M57, M4 et M22).

Le nombre de services publics dont la gestion est individualisée en budgets annexes est variable, d'un seul à une dizaine, selon les collectivités expérimentatrices. Six d'entre elles n'en comportent aucun à la suite notamment de transferts de compétences entre les communes et leurs groupements intercommunaux en matière de gestion du stationnement ou de service public de l'eau.

Nonobstant cette segmentation, résultant d'obligations de nature législative et réglementaire, c'est avant tout l'ensemble des activités relevant d'une même entité juridique qui devra être suivi dans ses futurs états financiers. Les services disposant de la personnalité morale, distincte de l'entité de rattachement, comme les centres communaux d'action sociale ou les caisses des écoles ne devraient, en revanche, pas être compris dans ce périmètre.

Toutefois, cette architecture peut donner lieu à des flux croisés entre le budget principal et certains budgets annexes ce qui est sans impact sur le résultat de la collectivité considérée mais a augmenté les charges et les produits. Ces mouvements devront donc être retraités pour garantir que les futurs états financiers donnent une image fidèle de la situation de la collectivité.

2 - Des incidences financières liées aux transferts de compétences

Les diagnostics dressent le constat d'une transcription imparfaite dans les états financiers des changements de champs de compétence, géographiques (élargissement d'un EPCI à de nouvelles communes, par exemple) ou fonctionnels (changement de statut d'un EPCI, par exemple). Des changements importants induits par la réforme territoriale se traduisent concomitamment par une extension des champs de compétence des intercommunalités et des régions et une réduction de ceux des communes et des départements.

Or les actifs correspondant aux compétences transférées ne sont pas toujours comptabilisés dans les états financiers de la collectivité destinataire et peuvent être conservés en totalité ou pour partie dans les comptes des collectivités remettantes. Tel est le cas, par exemple, de la gestion de zones d'activités économiques ou bien du maintien dans les comptes d'une commune d'actifs de voirie alors que la compétence a été transférée à l'intercommunalité de rattachement.

Par ailleurs, l'évaluation des actifs transférés n'est pas toujours faite de manière fiable ou justifiable, pour les actifs les plus anciens, en l'absence d'archive disponible ou d'historique dans les systèmes d'information, ce qui est susceptible de constituer une difficulté pour la certification des comptes.

Il importe pourtant, pour disposer d'états financiers cohérents avec le périmètre juridique de chaque collectivité, de recenser de manière exhaustive les actifs et les passifs liés aux activités transférées et d'effectuer rapidement les régularisations nécessaires.

3 - Des dispositifs imparfaits de recensement des satellites des collectivités

Les diagnostics s'intéressent aux satellites avec lesquels la collectivité expérimentatrice entretient un lien sous diverses formes, moins pour en faire le recensement que pour comprendre si elle en a une connaissance exhaustive et si elle dispose des instruments lui permettant d'estimer les risques financiers afférents. Il s'agit d'identifier les risques susceptibles de donner lieu à une inscription dans les états financiers de chaque collectivité. Cet exercice constitue un sujet d'attention particulier pour 15 des 25 entités expérimentatrices, toutes catégories de collectivités confondues. Conformément aux finalités de l'expérimentation définies par la loi NOTRE, il n'a pas pour objet de réaliser des comptes consolidés.

Les satellites sont de nature diverse : sociétés d'économie mixte (SEM), sociétés publiques locales (SPL), établissements publics locaux, syndicats intercommunaux chargés de la gestion d'un service public (eau, assainissement, traitement des ordures ménagères, habitat), d'équipements structurants de loisirs ou du stationnement, par exemple. Il peut aussi s'agir d'organismes subventionnés de manière importante et récurrente. On peut compter jusqu'à une centaine de satellites pour une seule collectivité. Les liens avec ces organismes tiers prennent aussi des formes diverses : participation au capital de sociétés, octroi de garanties d'emprunt, versement de subventions ou engagements dits « hors bilan » comme, par exemple, des reprises de personnel ou le rachat de matériels dans le cadre de la gestion déléguée de service public.

Les diagnostics effectués en 2017 mettent en évidence la nécessité d'améliorer le recensement des participations financières, l'évaluation à la date de clôture de la valeur des titres détenus eu égard à l'analyse des risques financiers susceptibles d'avoir une incidence sur les comptes (dépréciation des titres, constatation de provisions, participation à une recapitalisation) en fonction de l'activité de ces satellites.

En outre, le suivi des garanties d'emprunt accordées n'est pas toujours exhaustif dans les annexes des états financiers. Ainsi, le recensement et l'évaluation des engagements hors bilan vis-à-vis de tiers en termes d'obligations et de droits sont parfois limités ou inexistant car cette notion n'est pas familière aux collectivités expérimentatrices, quelle que soit leur taille.

Plus largement, les diagnostics attirent l'attention sur les satellites dont la collectivité est membre, a le contrôle ou auxquels elle accorde des financements récurrents et sur les processus existants ou à créer pour en assurer le recensement et connaître les risques induits.

B - L'amélioration nécessaire du dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers

1 - L'absence de dispositifs formalisés de contrôle interne

À la lumière des dispositions du décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif aux administrations de l'État, le contrôle interne dans les collectivités locales peut être défini comme un ensemble de dispositifs formalisés et permanents, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux, sous la coordination du directeur général des services, pour maîtriser les risques liés à la gestion des politiques publiques dont elles ont la charge. L'évaluation du degré de maturité et d'efficacité du contrôle interne constitue un élément essentiel dans une démarche de certification des comptes.

Les diagnostics globaux d'entrée font ressortir l'absence d'un tel dispositif dans la moitié des collectivités expérimentatrices, principalement les plus petites d'entre elles ainsi que certains départements, et un faible niveau de maîtrise des risques, notamment comptables et financiers, dans les autres. Ainsi, les principaux processus de gestion, comme le suivi des immobilisations, les achats, les charges de personnel ou les dépenses sociales, sont peu souvent décrits de manière documentée. Les risques afférents à ces processus sont rarement identifiés et formalisés, par exemple sous la forme d'une carte des risques comptables et financiers. En conséquence, les contrôles associés à ces risques sont *de facto* insuffisants.

La notion même de contrôle interne est mal connue par les collectivités locales. Elle est d'ailleurs souvent assimilée à tort au contrôle budgétaire ou au contrôle de gestion. Il existe généralement peu d'éléments permettant au certificateur de s'appuyer sur les contrôles existants dans les services de l'ordonnateur. Lorsque des contrôles sont identifiés, par exemple lors de la liquidation des mandats ou de la production de la paie, ils sont mal conçus et peu documentés au regard du niveau d'exigence d'une démarche de certification des comptes. Les contrôles mis en place ont le plus souvent un caractère empirique et ne résultent pas d'une analyse systématique des risques opérationnels ou financiers. Au demeurant, ils ne sont pas toujours cohérents avec ceux réalisés par le comptable public dans le cadre de son propre plan de contrôle interne.

Les dispositifs existants constituent, en majeure partie, des modes opératoires¹⁸⁰ plutôt que des procédures de contrôle interne appliquées aux processus de gestion sous la forme d'un descriptif ou de diagrammes de flux, et permettant de mettre en relation les risques identifiés et les contrôles associés selon des modèles comparables et partagés par les services. De fait, les règlements budgétaires et financiers définissent des objectifs, décrivent les différentes étapes de prévision et d'exécution budgétaire et comptable sans pour autant les lier aux outils informatiques ni formellement présenter les contrôles associés.

Enfin, les responsables des services de la collectivité ne disposent généralement pas d'indicateurs de suivi du contrôle interne, ce qui est préjudiciable à l'efficacité de nombreux processus comptables et financiers. Il en résulte une permanence de modes de fonctionnement ou de pratiques dont la fiabilité est incertaine, et une faible exploitation d'outils spécifiquement comptables ou financiers par les services métiers des ordonnateurs.

2 - L'absence d'une fonction transversale de maîtrise des risques

On relève l'absence de fonction transversale d'évaluation des risques et de l'efficacité des dispositifs de contrôle interne dans la majeure partie des collectivités expérimentatrices de taille réduite mais aussi de taille importante comme les départements, les régions ou les grandes communes. Les notions, fonctions, finalités et pratiques de l'inspection, du contrôle interne, de l'audit interne et de la gestion de risques souffrent généralement d'une confusion peu propice à une démarche de certification des comptes. Les diagnostics globaux d'entrée montrent aussi que, de manière générale, le contrôle interne pâtit d'un défaut d'animation transversale par la direction générale des services.

Par ailleurs, les diagnostics ont révélé de fortes insuffisances en matière d'audit interne. Celui-ci, exercé de manière indépendante et objective pour donner à chaque ordonnateur une assurance raisonnable sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporter des conseils pour l'améliorer, consiste à porter une appréciation sur le dispositif de contrôle interne et l'évaluation des risques propres à l'entité. Une démarche de certification des comptes doit pouvoir s'appuyer sur les constats de l'auditeur interne.

¹⁸⁰ Les modes opératoires visent à détailler les modalités d'exécution d'une tâche précise pour en permettre la duplication par un agent suppléant.

Or une telle structure a rarement été identifiée, y compris dans les collectivités les plus importantes, ce qui peut surprendre au vu des enjeux financiers associés. Lorsqu'elle existe, son positionnement ne garantit généralement pas une évaluation indépendante des risques encourus par la collectivité ou des contrôles éventuellement mis en place pour y remédier. La fonction d'audit interne relève trop souvent de la direction des finances ou de la direction générale des services, par ailleurs chargées du suivi du contrôle interne, ce qui peut provoquer des conflits d'intérêts. Une clarification des rôles est donc à opérer entre les acteurs chargés de l'analyse et de l'évaluation des risques - impulsées par l'audit interne - et ceux chargés de la gestion opérationnelle des risques dans les services administratifs des entités.

3 - Des incidences importantes sur les chaînes comptables de la dépense et des autres recettes

Lorsqu'ils existent, les dispositifs de contrôle interne et d'évaluation des risques ne permettent pas de garantir une maîtrise suffisante des opérations, de la sincérité ou de l'exactitude des comptes pour plusieurs processus de gestion. En général, chaque direction opérationnelle procède à des contrôles qui ne sont pas intégrés à une démarche d'ensemble. Les directions des finances ne disposent pas d'une assurance raisonnable sur l'efficacité des contrôles effectués en amont au sein des services opérationnels, ce qui entache l'ensemble de la procédure comptable d'un risque de non-détection d'anomalies financières, voire de fraudes.

La procédure de contrôle des flux en provenance des régies de recettes présente des faiblesses dans 80 % des collectivités expérimentatrices. Il existe pourtant un environnement de contrôle réglementaire qui s'impose à l'ordonnateur et au comptable public¹⁸¹. Du côté de l'ordonnateur, le contrôle des régies est une responsabilité des directions de rattachement. Peu de contrôles apparaissent être réellement menés. Cette situation montre la nécessité pour l'ordonnateur d'analyser régulièrement la situation financière et le fonctionnement des régies en partenariat avec le comptable public. Par ailleurs, les collectivités ont rarement mis en place un dispositif spécifique de lutte contre le risque de fraude et le risque d'erreurs au sein des régies. Même si les cas de fraude détectés apparaissent rares, le contrôle interne devrait s'attacher à limiter ces risques, plus significatifs sur ce poste de recettes que sur d'autres.

¹⁸¹ Instruction codificatrice du 21 avril 2006 relative aux régies de recettes, d'avances et mixtes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, complétée par une circulaire de la DGFIP du 5 juin 2013.

Les charges de personnel illustrent une autre faiblesse du contrôle interne, constatée dans près de 90 % des collectivités expérimentatrices. Lorsqu'ils existent, les contrôles des données relatives au personnel et de la production de la paie sont faiblement formalisés et *de facto* inutilisables par un auditeur externe. Cette situation provoque des difficultés, en particulier pour assurer la maîtrise des risques de ce processus complexe caractérisé par son poids élevé dans les charges de fonctionnement et le nombre significatif d'éléments financiers générés par la production mensuelle et annuelle de la paie. L'absence générale de rapprochement périodique, pourtant simple, entre les bulletins de salaire émis chaque mois et les effectifs physiques de l'entité en est une bonne illustration.

C - Un chemin encore long vers la présentation d'une image fidèle et sincère de la situation financière des collectivités locales

1 - L'absence de tenue de l'inventaire comptable de l'actif immobilisé

L'absence de rapprochement entre l'inventaire comptable et l'inventaire physique de l'actif immobilisé est une faiblesse régulièrement soulignée par les chambres régionales des comptes dans leurs contrôles de la gestion. Cette situation a été à nouveau identifiée dans l'ensemble des collectivités expérimentatrices. Quand elles disposent d'outils spécifiques de recensement de leur patrimoine, ceux-ci ne permettent que partiellement de tenir l'inventaire physique et de recueillir les informations juridiques et techniques. Leur mise à jour en fonction de l'intégration de nouveaux actifs, des cessions et des changements de périmètre liés aux transferts de compétences n'est pas systématique. Ces outils d'inventaire physique ne comprennent pas les informations comptables relatives aux dépréciations et amortissements comptabilisés et n'ont pas d'interfaces avec l'application comptable de l'ordonnateur.

L'analyse visant à valider l'existence et l'exhaustivité des actifs de la collectivité, en commençant par l'inventaire physique et par les actifs les plus significatifs (terrains et constructions, installations et réseaux de voirie, subventions d'investissement versées, etc.) est une étape cruciale pour disposer d'une image fidèle du patrimoine. Son rapprochement avec l'inventaire comptable, puis avec l'état d'actif du comptable public, en est le prolongement. Certaines collectivités constatent encore des écarts significatifs entre l'inventaire comptable et l'état d'actif du comptable public. Un département ne dispose même pas d'un inventaire comptable.

Par ailleurs, l'ensemble des collectivités ne sont pas encore en mesure de justifier, par tout moyen approprié, l'exactitude de la valeur de leurs actifs, en particulier des plus anciens ou de ceux liés à des transferts de compétences. Les immobilisations incorporelles comme corporelles ne donnent pas lieu à un contrôle de l'évaluation figurant dans l'inventaire comptable. Celle-ci est réalisée au coût historique brut sans que l'entité dispose d'états détaillés rappelant les pièces justificatives (factures, situation de travaux, rapport d'expertise, etc.) des coûts composant la valeur comptable des actifs, en particulier des plus significatifs.

Différentes pratiques, éloignées de la réglementation comptable en vigueur, ont été identifiées au titre de l'actif immobilisé. Bien souvent, les comptes d'immobilisations en cours sont mis à jour avec retard, induisant un décalage significatif dans la comptabilisation des amortissements. La conformité des durées d'amortissement pratiquées aux délibérations votées en la matière n'est pas toujours assurée notamment lorsque des actifs ont été intégrés à la suite de transferts de compétences, précédemment amortis avec une durée différente. Cette situation engendre un amortissement différent pour des actifs similaires.

Enfin, la comptabilisation des actifs mis à disposition, mis en concession ou des baux emphytéotiques est souvent incomplète.

Ainsi, la fiabilisation de l'actif immobilisé doit constituer l'une des priorités des collectivités expérimentatrices dans la perspective de la certification de leurs états financiers.

2 - Une absence fréquente de comptabilité de stocks

La tenue d'une comptabilité de stocks, notamment en matière d'opérations d'aménagement, fait défaut dans 52 % des collectivités expérimentatrices. Il est vrai qu'elle est encore facultative pour les communes régies par l'instruction budgétaire et comptable M 14, hormis pour les terrains destinés à la vente et faisant l'objet d'opérations de viabilisation ou d'une activité de production de terrains aménagés. Néanmoins, sans préjudice de l'évolution du cadre normatif, les communes sont fortement incitées à tenir cette comptabilité qui concourt à la sincérité de leurs états financiers. Il en est de même des départements et des établissements publics de coopération intercommunale pour les stocks qui ne relèvent pas d'une activité de production (sel, consommables, matériel technique, etc.).

Par ailleurs, les diagnostics globaux d'entrée révèlent que l'obligation d'un suivi en stocks des opérations d'aménagement est partiellement respectée. Des projets d'aménagement clos depuis plusieurs années restent enregistrés dans les états financiers de certaines collectivités pour éviter de constater une perte d'incidence significative sur le résultat de l'exercice.

3 - Des provisions insuffisantes au regard des engagements

Les provisions pour dépréciation et les provisions pour risques et charges sont inexistantes dans les trois quarts des collectivités expérimentatrices.

Les provisions pour dépréciation de créances sont insuffisantes pour près de 90 % des collectivités. Lorsqu'elles sont constituées, les méthodes de dépréciation choisies, bien souvent d'ordre statistique, n'ont pas fait l'objet d'une analyse conjointe avec le comptable public par rapport aux taux constatés de non-recouvrement des titres, par exemple. Cette analyse est un préalable pour confirmer la méthode de dépréciation choisie ou pour motiver un changement en la matière. Peu de dépréciations sont constatées dans les états financiers au titre de l'actif immobilisé, des immobilisations financières, des stocks ou des opérations pour comptes de tiers en dépit de risques significatifs sur chacun de ces postes.

En ce qui concerne les provisions pour risques et charges, l'instruction budgétaire et comptable M14 en restreint l'obligation aux risques contentieux, aux procédures collectives et aux risques d'irrécouvrabilité des restes à recouvrer sur comptes de tiers. Néanmoins, sans préjudice de l'évolution du cadre normatif, les collectivités sont fortement incitées à comptabiliser ces provisions qui concourent à la sincérité et à l'image fidèle de leurs états financiers.

Il est ainsi recommandé aux collectivités de recenser et de comptabiliser une provision dès qu'elle est exposée à un risque particulier dont l'échéance et le montant, s'ils sont probables, ne peuvent être encore fixés de façon certaine à la clôture de l'exercice. Les risques identifiés portent principalement sur les litiges avec des tiers ou des agents (commande publique, urbanisme, fins de contrat, etc.), les engagements sociaux (heures supplémentaires, congés annuels résiduels de fin d'année, comptes épargne-temps, etc.) ou encore les engagements financiers (emprunts complexes, instruments de couverture, garanties d'emprunt).

4 - Le recensement des engagements hors bilan à améliorer

Dans la perspective de la certification des comptes, la fiabilisation des engagements hors bilan constitue un enjeu de taille. Leur recensement doit permettre à chaque collectivité de suivre les engagements qui la lient à des tiers publics ou privés. Or près de 90 % des collectivités n'ont pas mis en place une procédure formelle de recensement des engagements hors bilan sur la base des conventions signées avec les tiers, des confirmations externes et surtout des décisions des assemblées délibérantes. Cette situation s'explique, en partie, par l'absence de centralisation de l'information détenue par les directions opérationnelles, qui sont chargées du recensement d'une partie seulement des engagements comme les garanties d'emprunts, les garanties de reprise de matériel ou de personnel, les engagements pluriannuels, les garanties offertes aux satellites, etc.

Chaque collectivité doit donc harmoniser les modalités de recensement des engagements au sein des directions afin de garantir l'exhaustivité des remontées d'information. Il est préconisé de documenter les pièces justificatives afférentes aux principaux engagements dans le dossier permanent de la collectivité. Ce dossier devrait être mis à la disposition des directions opérationnelles ; il fait partie des éléments préparatoires de la phase de certification expérimentale des comptes.

5 - L'insuffisance récurrente des rattachements de charges et de produits à l'exercice

S'agissant des opérations d'arrêté des comptes, le non-respect du principe de séparation des exercices est un constat récurrent. Près de 60 % des collectivités expérimentatrices effectuent un rattachement partiel des charges et des produits, notamment les communes et les départements. Les autres, à une exception près, n'enregistrent pas d'écritures de rattachement, qu'il s'agisse de produits à recevoir, de charges à payer ou d'éléments constatés d'avance (encaissement anticipé des loyers, contrats d'assurance démarrant en cours d'année, par exemple). L'incidence sur les états financiers des départements d'un rattachement nul ou partiel des dépenses sociales engagées en fin d'année apparaît significative.

De fait, le dispositif de contrôle des opérations d'arrêté des comptes apparaît insuffisant. Les collectivités devraient appliquer des procédures de contrôle détaillant les différentes étapes d'arrêté des comptes, les acteurs concernés et surtout les vérifications réalisées par les services financiers pour s'assurer de l'exhaustivité des opérations comptables enregistrées. À cette fin, elles devraient constituer un dossier de clôture incluant la justification des principaux comptes des états financiers et des vérifications menées lors de l'arrêté.

D - Des systèmes d'information dont le recensement et le contrôle restent à développer

1 - Une carte des systèmes d'information bien souvent incomplète

L'analyse des systèmes d'information est un élément indissociable d'une démarche de certification des comptes. Le compte administratif ou le compte de gestion n'est que le reflet des informations transmises par les applications « métier » (ressources humaines, inventaire des immobilisations, recettes des régies, dettes financières, etc.), l'application comptable de la collectivité et le système *Hélios* utilisé par le comptable public. Ensemble, ces trois applications forment le système d'information financière utilisé pour produire les états financiers.

Les collectivités expérimentatrices en ont une connaissance insuffisante puisque près d'un tiers d'entre elles est dépourvu de carte des systèmes d'information et un autre tiers est doté d'une carte incomplète. Pourtant, l'élaboration d'un tel document, grâce à l'urbanisation des systèmes d'information, est une condition préalable de la fiabilité de l'information financière.

De plus, il a été constaté que l'interfaçage des données entre les applications « métiers » et l'application comptable de la collectivité reste majoritairement manuel. Les informations produites par les premières sont ressaisies manuellement dans la seconde avant leur transmission automatisée et dématérialisée¹⁸² vers *Hélios* grâce au protocole d'échanges standardisés v2 (PES v2). La nature des interfaces est souvent présentée de manière incomplète dans les cartes existantes alors que cette information est précieuse pour identifier les contrôles informatiques nécessaires à la sécurisation des flux de données entre les systèmes.

¹⁸² Le niveau de dématérialisation des données reste variable selon les entités. Peu ont dématérialisé la totalité des flux (écritures comptables et pièces justificatives associées) de dépenses et de recettes vers le comptable public. La majorité est dans une position intermédiaire en 2017, en ayant surtout dématérialisé les données relatives à la dépense.

2 - Un dispositif de contrôle interne associé au système d'information financière à développer

Les faiblesses évoquées *supra* du dispositif de maîtrise des risques et du contrôle interne financier affectent aussi le système d'information financière. Les risques physiques sont généralement maîtrisés par les directions des systèmes d'information même si certaines procédures devraient être mieux formalisées. Tel n'est pas le cas, en revanche, des risques liés aux droits d'accès aux applications et aux interfaces.

Hormis dans les plus petites collectivités, la sécurité des accès aux systèmes d'information et le périmètre des habilitations d'accès doivent être intégrés dans une approche globale du contrôle interne. Les mots de passe attribués à certaines applications comptables ou « métier » ne sont pas assez sécurisés et doivent faire l'objet d'une mise à jour périodique. Par ailleurs, aucune revue complète et régulière des comptes et profils des utilisateurs de ces applications n'est réalisée. Cette carence empêche de contrôler les utilisateurs et de vérifier les droits qui leur sont accordés. Elle est représentative de faiblesses du dispositif de traitement des départs des agents. Les comptes concernant les serveurs, les systèmes d'exploitation ou les bases de données ne font pas non plus l'objet de revues complètes ou d'une gestion au sein d'un référentiel. La sécurité générale du système d'information financière est ainsi à améliorer par un contrôle plus régulier de l'ensemble des droits d'accès aux différents modules et applications.

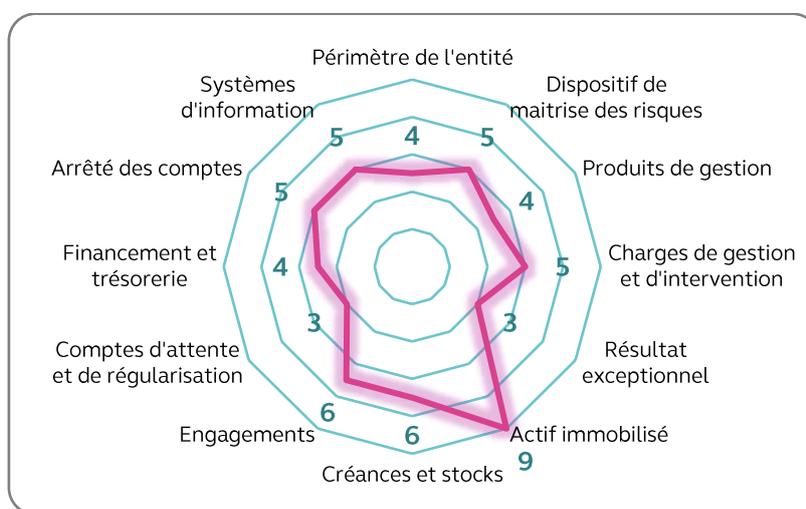
Il n'a souvent pas été possible, dans le cadre du diagnostic, d'obtenir des collectivités des informations suffisantes sur la supervision par les directions des interfaces entre les applications « métier » et l'application comptable, la fréquence des transferts de données et les types de données échangées. Des contrôles appropriés doivent donc être mis en œuvre par les services pour confirmer l'exhaustivité des flux, leur intégrité et la réalité des écritures comptables associées.

Enfin, très peu de collectivités sont dotées d'une carte des risques informatiques, liée à la carte des risques comptables et financiers. Les plus grandes ont élaboré des documents sur la politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI) et des programmes de continuité d'activité, ce qui constitue un élément positif important. Les risques propres au système d'information financière n'y sont toutefois pas intégrés.

E - La carte des risques comptables et financiers

Chaque diagnostic global d'entrée a été l'occasion de présenter une carte des risques comptables et financiers faisant état des processus ou cycles comptables évalués selon leur niveau de risque. La situation agrégée des cartes des 25 collectivités expérimentatrices est présentée ci-dessous.

Graphique n° 27 : la carte des risques comptables et financiers



Source : Cour des comptes, diagnostics globaux d'entrée des vingt-cinq entités – carte agrégée des entités expérimentatrices.

La carte fait apparaître trois catégories de processus en fonction du degré de risque associé à chacun.

Les processus ayant un risque élevé (classé de 6 à 9) correspondent à l'actif immobilisé, aux créances et stocks et aux engagements. Ils sont susceptibles d'avoir une incidence significative sur les comptes et doivent correspondre aux travaux prioritaires de fiabilisation des comptes. Les processus ayant un risque moyen (classé de 4 à 5) correspondent au périmètre, au dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers, aux produits de gestion, aux charges de gestion et d'intervention, au financement et à la trésorerie, à l'arrêté des comptes et aux systèmes d'information.

Enfin, les processus ayant un risque faible sont moins nombreux : le résultat exceptionnel et les comptes d'attente et de régularisation.

CONCLUSION

Les citoyens doivent disposer d'une information générale, complète, lisible et fiable concernant les actions et les décisions engageant les finances locales. La production et la qualité de cette information relève de la responsabilité des collectivités locales. Les chambres régionales des comptes constatent régulièrement les faiblesses dont souffre encore la fiabilité des comptes des collectivités contrôlées.

Un processus d'amélioration est néanmoins à l'œuvre, en partie, grâce aux travaux du conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP), qui a entrepris de constituer un recueil des normes comptables applicables au secteur public local, notamment aux collectivités territoriales et leurs établissements publics. L'adoption d'un compte financier unique, en remplacement du compte administratif et du compte de gestion, sera non seulement une source de clarification de l'information financière mais aussi d'amélioration de la fiabilité des comptes. Encore faudrait-il que son expérimentation soit programmée sans tarder.

Enfin, comme l'a recommandé la Cour dès 2013, la certification des comptes publics locaux constitue une des voies à l'étude d'amélioration de leur fiabilité, du moins pour les collectivités les plus importantes. Au terme de sa première étape, ciblée sur les diagnostics globaux d'entrée des 25 collectivités volontaires, l'expérimentation de la certification ainsi que d'éventuels dispositifs alternatifs d'amélioration de la fiabilité des comptes, conduite jusqu'en 2022 par la Cour, conformément à la volonté du Parlement, pourrait fournir des enseignements utiles au secteur public local. Les recommandations formulées à l'endroit des collectivités expérimentatrices ont une portée plus générale en ce qui concerne particulièrement le contrôle interne, le traitement comptable des immobilisations et les systèmes d'information financière.

Dans le cadre de cette expérimentation, la réflexion est engagée sur une doctrine et des mesures applicables aux collectivités qui, sans recourir à la certification, resteraient en tout état de cause soumises, comme toutes les administrations publiques, à l'obligation de fiabilité, de sincérité et d'image fidèle de leurs états financiers.

Chapitre IV

L'exercice par les communes de leurs compétences scolaire et périscolaire

Les dépenses d'éducation s'élevaient en France à 150 Md€ en 2016, dont 43,3 Md€, soit 29 %, consacrés au premier degré¹⁸³. Le bloc communal en est le second financeur : ses dépenses représentent 12,3 % de la dépense totale et 37 % de celle en faveur du premier degré. Les compétences scolaire et périscolaire, auxquelles les communes et les intercommunalités consacrent en moyenne 15 % de leur budget, constituent un enjeu financier important pour ces collectivités.

La répartition de la compétence scolaire entre l'État et les collectivités territoriales reste largement héritée du système mis en place au XIX^{ème} siècle. L'État est ainsi le garant du droit à l'instruction : il organise et assure le fonctionnement du service public national de l'éducation. À ce titre, il fixe les programmes, détermine les objectifs pédagogiques et gère les enseignants. Il met à la charge des communes l'obligation de créer et d'entretenir les écoles primaires, dénuées de personnalité juridique, et celle d'en assurer le fonctionnement. En conséquence, certaines missions telles que la gestion des inscriptions, la fixation des horaires scolaires, la définition de la carte scolaire ou la prise en charge des enfants sur le temps scolaire sont partagées.

¹⁸³ La dépense considérée est la dépense intérieure d'éducation (DIE) qui rassemble toutes les dépenses effectuées sur le territoire national par l'ensemble des agents économiques, administrations publiques, entreprises et ménages, pour les activités d'éducation.

Les analyses de ce chapitre, dix ans après les observations réalisées par la Cour dans le rapport *Les communes et l'école de la République* publié en décembre 2008, s'inscrivent dans un contexte d'évolution du rôle des communes. Ces dernières s'investissent de façon croissante dans l'exercice de leur compétence périscolaire, encouragées par les mutations sociales et la réforme des rythmes scolaires de 2013. Davantage que les départements et les régions pour l'enseignement secondaire, il est attendu des communes que leurs interventions participent à la réussite des élèves.

Méthodologie

Le présent chapitre s'appuie sur les rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes issus du contrôle de 92 collectivités locales (communes et groupements intercommunaux) sur la période 2012-2017¹⁸⁴. Il résulte aussi de l'enquête conduite par la Cour auprès de l'administration centrale de l'éducation nationale - la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) - et des directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN).

Il s'appuie par ailleurs sur une étude conduite¹⁸⁵ par la Cour en collaboration avec deux enseignants-chercheurs de l'Université de Lille 1 - Sciences et Technologies, Etienne Farvaque et Aurélie Cassette, concernant la dynamique des dépenses scolaires et périscolaires sur la période 2000-2016 dans les communes françaises de plus de 3 500 habitants et l'impact de la réforme des rythmes scolaires.

Le périmètre du contrôle n'inclut pas l'intervention des communes dans les dispositifs d'accompagnement scolaires et les programmes de réussite éducative.

Dans une première partie, sont analysés l'affirmation du rôle des communes dans les domaines scolaire et périscolaire et son impact financier (I). Au vu des rapports issus des contrôles des chambres régionales des comptes et de l'étude conduite en collaboration avec des enseignants-chercheurs, la Cour étudie les disparités relatives à l'exercice de ces compétences par les communes, qui disposent de leviers d'optimisation limités mais inégalement exploités (II). L'articulation entre l'État et le bloc communal dans la définition et la mise en œuvre des politiques éducatives locales est enfin examinée (III).

¹⁸⁴ Cf. annexe n° 24.

¹⁸⁵ À partir des données issues des comptes de gestion, des fichiers de la DGCL et des bases de l'Insee. La méthodologie de l'étude est précisée en annexe n° 25.

L'évolution du partage de la compétence scolaire entre l'État et les communes

La loi sur l'instruction primaire du 28 juin 1833, dite loi Guizot, impose pour la première fois à chaque commune d'entretenir au moins une école primaire élémentaire, soit par elle-même, soit en s'associant à une ou plusieurs communes voisines. Cette obligation est étendue à la création d'une école publique de filles dans les communes de plus de 500 habitants par la loi relative à l'enseignement primaire du 10 avril 1867.

L'architecture du système actuel est largement héritée des lois du début de la III^{ème} République visant à généraliser l'instruction publique primaire obligatoire, gratuite, laïque et ouverte à tous. La loi du 16 juin 1881, dite loi Jules Ferry et Paul Bert, établit la gratuité de l'enseignement primaire dans les écoles publiques et la loi du 28 mars 1882 relative à l'obligation et à la laïcité de l'enseignement primaire, dite également loi Ferry, rend l'instruction primaire obligatoire de six à treize ans. Celle-ci peut être donnée soit dans les écoles publiques ou privées, soit dans les familles. Cette obligation d'enseignement se traduit par l'organisation d'un service public national.

L'État s'appuie toutefois sur la contribution des communes en spécialisant leur action dans le patrimoine scolaire et le fonctionnement des écoles. La loi sur l'organisation de l'enseignement primaire du 30 octobre 1886 fait ainsi du fonctionnement des écoles primaires élémentaires publiques une dépense obligatoire pour les communes. La loi du 19 juillet 1889 sur les dépenses ordinaires de l'instruction primaire publique les répartit entre l'État, qui assume les traitements du personnel enseignant, et les communes, qui conservent la charge des bâtiments, du mobilier, du matériel d'enseignement et des « gens de service ». La responsabilité de se prononcer sur les ouvertures et fermetures de classe est confiée aux conseils municipaux.

Plus de soixante-dix ans se sont écoulés avant que l'État devienne responsable de la carte scolaire. Le décret du 26 mai 1962 prévoit que le ministre de l'éducation nationale, après proposition de l'inspecteur d'académie et consultation des conseils municipaux concernés, détermine le nombre, la nature et le siège des écoles publiques. L'instauration de la carte scolaire donne à l'État la maîtrise de l'appareil scolaire.

Dans les années 1980, les compétences des communes sont étendues par la décentralisation. Le décret du 20 mars 1985 leur transfère l'édiction des règles relatives à l'utilisation des locaux en dehors des heures de cours, la répartition des dépenses des écoles à recrutement intercommunal, les heures d'entrée et de sortie de classe et l'organisation des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires. La loi du 13 août 2004 redéfinit les responsabilités en matière de sectorisation dont elle attribue la responsabilité au conseil municipal. Un décret du 20 août 2008 oblige les communes à prévoir un dispositif d'accueil spécifique en cas de grève du personnel de l'éducation nationale.

I - L'affirmation du rôle des communes dans les domaines scolaire et périscolaire

Le rôle historique des communes dans le domaine scolaire (A) s'est enrichi avec le développement d'activités périscolaires qui ont de plus en plus vocation à s'inscrire en complément et dans le prolongement du service public national de l'éducation (B). Cette affirmation du rôle des communes se traduit par un poids significatif des dépenses scolaires et périscolaires dans leurs comptes (C).

A - Des compétences scolaires obligatoires inégalement appliquées

Les principes majeurs d'organisation étaient en place à la veille du XX^{ème} siècle : densité élevée du maillage scolaire, gratuité d'accès, fonctionnement des écoles constituant une dépense obligatoire pour les communes, prise en charge du personnel enseignant par l'État. Bien que l'instruction ne soit obligatoire qu'entre six et seize ans¹⁸⁶, la baisse démographique a favorisé la généralisation de la scolarisation des enfants de cinq ans, puis de quatre ans, dans les années 1960 et 1970, puis ceux de trois ans dans les années 1990. Tout enfant doit pouvoir être accueilli au plus près de son domicile à l'âge de trois ans si sa famille en fait la demande¹⁸⁷.

Les compétences exercées par l'État sont définies par l'alinéa 13 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 selon lequel « l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïc à tous les degrés est un devoir de l'État ». Le code de l'éducation précise que « l'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales »¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Article L.131-1, L. 131-5 et L. 131-6 du code de l'éducation. Le gouvernement vient d'annoncer son intention d'étendre la scolarité obligatoire entre trois et six ans.

¹⁸⁷ *Idem*.

¹⁸⁸ Article L. 211-1 modifié par l'article 75 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Si l'État conserve une responsabilité importante, les communes sont chargées des écoles publiques¹⁸⁹, au nombre de 45 450 en 2017¹⁹⁰, au titre de leurs dépenses obligatoires¹⁹¹ : elles assurent les investissements dans les locaux dont elles sont propriétaires et le fonctionnement des écoles¹⁹².

1 - Les travaux dans les bâtiments scolaires

La commune assure la construction, l'extension, les grosses réparations et l'équipement des locaux dont elle est propriétaire. Outre la planification et l'investissement initial dans le bâti, cette mission consiste principalement à maintenir et entretenir les écoles. Les travaux les plus importants ont surtout lieu pendant l'été (rénovation des cours de récréation, réfection des toitures, rafraîchissement de la peinture).

Les locaux existants, souvent anciens, doivent être adaptés aux normes d'accessibilité conformément à la loi du 11 février 2005¹⁹³. L'ordonnance du 26 septembre 2014 prolonge le délai de mise en œuvre de ce texte avec l'obligation d'élaborer un agenda d'accessibilité sur une période maximale de neuf ans. En raison de la charge financière induite, certaines collectivités adoptent une démarche pragmatique en équipant parfois une seule école par quartier ou uniquement certaines classes, notamment lorsque le patrimoine est ancien (par exemple à **Belfort**). L'association des maires de France, qui qualifie cette démarche d'« accommodement raisonnable », souhaiterait qu'elle puisse être étendue.

L'autre domaine, plus récent, où de nouveaux investissements sont sollicités, est celui de la sécurisation des locaux. Au-delà des plans particuliers de mise en sûreté, élaborés par le directeur en lien avec le maire, l'attention particulière aux menaces d'attentat-intrusion depuis 2015

¹⁸⁹ Article L. 212-4 du code de l'éducation.

¹⁹⁰ Articles L. 212-4 et L. 12-5 du code de l'éducation.

¹⁹¹ Article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

¹⁹² À l'exception des droits dus en contrepartie de la reproduction par reprographie à usage pédagogique d'œuvres protégées.

¹⁹³ Loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

a nécessité des aménagements supplémentaires¹⁹⁴. Le rapport de 2016 de l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement fait le diagnostic de nombreuses insuffisances, notamment l'absence de signal attentat-intrusion spécifique, audible et déclenchable, comme le prévoit l'instruction relative aux mesures de sécurité dans les écoles et les établissements scolaires du 29 juillet 2016. L'instruction récapitulative du 12 avril 2017¹⁹⁵ diffuse des fiches pratiques et une aide au diagnostic de mise en sûreté à l'intention des élus municipaux, des directeurs d'école et des forces de sécurité.

2 - Le fonctionnement courant des écoles

Les communes assurent également le fonctionnement courant des écoles qui représente 80 % du coût de leur compétence scolaire. Outre la rémunération des agents municipaux, ces dépenses comprennent notamment le renouvellement et l'entretien du mobilier scolaire, le chauffage et l'éclairage¹⁹⁶.

Les professeurs des écoles sont à la charge de l'État. Les communes bénéficient quant à elles d'une importante liberté dans l'allocation de moyens en personnel aux écoles : elles ont pour seule obligation de mettre à disposition au minimum un agent spécialisé territorial des écoles maternelles (ATSEM) par établissement.

Contrairement aux instituteurs autrefois, les professeurs des écoles ne bénéficient plus de la possibilité d'un logement de fonction¹⁹⁷. La compensation versée par l'État aux communes¹⁹⁸, représentée par la dotation spéciale instituteurs, est ainsi en diminution (12 M€ en 2017 contre 21 M€ en 2014).

¹⁹⁴ Circulaires n° 2015-206 et n° 2015-216 du 25 novembre 2015 du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère de l'intérieur.

¹⁹⁵ Instruction du 12 avril 2017 relative au renforcement des mesures de sécurité et de gestion de crise applicables dans les écoles et les établissements scolaires.

¹⁹⁶ Article L. 12-5 du code de l'éducation.

¹⁹⁷ Décret n° 90-680 du 1^{er} août 1990 relatif au statut particulier des professeurs des écoles.

¹⁹⁸ Ce concours financier de l'État compense la mise à disposition d'un logement par la commune. Son montant est ajusté pour tenir compte des départs en retraite et de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles.

Afin de garantir le principe de gratuité de la scolarité, les communes prennent en charge toutes les fournitures à usage collectif. Elles peuvent déléguer la gestion de ces crédits aux caisses des écoles ou à des coopératives scolaires. Les chambres régionales des comptes ont observé que les caisses des écoles, historiquement créées dans chaque commune pour attribuer des aides en fonction des ressources des familles¹⁹⁹, ont désormais une utilisation le plus souvent limitée aux dispositifs de réussite éducative.

Pour ces fournitures, la plupart des communes fixent un forfait par élève, librement utilisé par les enseignants. Elles doivent être attentives aux règles de la commande publique qui ne sont pas toujours respectées (**Saillans**). De nombreuses communes ont mis en place des procédures sécurisées, par exemple une plateforme dématérialisée avec les directeurs (**Vizille**), des marchés négociés ou l'adhésion à une centrale d'achats (**Lamotte-Beuvron**).

3 - Un principe de parité peu appliqué avec les écoles privées sous contrat

La part des élèves de l'enseignement primaire scolarisés dans le privé s'élevait à 13,9 % en 2017, en légère augmentation depuis 2013 (13,4 %). Seulement 0,6 % d'entre eux étaient scolarisés dans des écoles privées hors contrat (39 324 élèves). Le taux de scolarisation dans les écoles privées est très variable selon les départements : traditionnellement élevé dans les académies de Nantes et Rennes (entre 30 % et 50 %), il est inférieur à 5 % dans les départements de la Creuse, de Haute-Corse, du Loiret, de Moselle et de Seine-et-Marne.

Un principe de parité est établi par la loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés sous contrat d'association avec l'État. Leurs dépenses de fonctionnement doivent être prises en charge dans les mêmes conditions que l'enseignement public²⁰⁰.

¹⁹⁹ Article L.212-10 du code de l'éducation.

²⁰⁰ Article L. 442-5 du code de l'éducation.

Les modalités de calcul du forfait par élève ont été clarifiées dans la circulaire n°2012-25 du 15 février 2012²⁰¹ comme la Cour l'avait recommandé dans son rapport de 2008. Le forfait doit être calculé annuellement sur la base du coût moyen de l'externat des élèves des écoles publiques en incluant les activités complémentaires. Les communes peuvent également offrir des concours en nature comme la mise à disposition d'équipements sportifs.

Les juridictions financières ont observé peu de cas où le principe de parité est respecté. Aucun mouvement de régularisation notable n'est intervenu depuis le même constat formulé par la Cour en 2008 dans le rapport précité. De nombreuses irrégularités affectent le calcul et le versement du forfait. Dans certaines communes, les délibérations n'intègrent pas tous les coûts (**Sens**) ou ne font pas référence au coût de l'externat et ne sont pas actualisées tous les ans (**Le Havre**). Le forfait peut également être versé pour des effectifs incohérents (**Thizy-les-Bourgs**) ou à des écoles privées hors de la commune sans motivation spécifique (**Le Havre**). Un montant manifestement faible a été identifié dans la commune de **La Crau** (90 €).

La Cour attire l'attention des communes sur les risques juridiques et financiers du non-respect du principe de parité, qui peut donner lieu à un rattrapage sur plusieurs années.

Pour les écoles préélémentaires, le financement est facultatif. Il suppose que la commune ait donné un avis favorable à la conclusion du contrat d'association ou se soit ultérieurement engagée à apporter son financement. Une commune peut retirer son accord d'implantation et ainsi cesser de subventionner l'organisme à la rentrée scolaire suivante²⁰². Même si elle ne renouvelle pas son accord, une commune peut continuer à subventionner l'organisme à un niveau inférieur au coût moyen de scolarisation d'un élève dans ses propres écoles²⁰³. Ainsi, certaines communes (**Lille, Solliès-Pont**) financent des écoles maternelles pour un montant inférieur à ce coût sans les avoir formellement reconnues.

²⁰¹ Circulaire 07-142 du 27 août 2007 relative aux règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat.

²⁰² Conseil d'État, 2 mai 2018, *Commune de Plestin-les-Grèves*.

²⁰³ Conseil d'État, 21 novembre 1986, *Institut Notre-Dame de la Providence*, n° 60172.

B - Un rôle devenu majeur dans le domaine périscolaire

La compétence périscolaire des communes consiste à offrir des activités qui se déroulent hors temps scolaire dans le but de faciliter la scolarisation. Son exercice est limité aux temps avant et après l'école, et à la pause méridienne. Il porte sur le transport scolaire, l'organisation de la pause méridienne, la restauration scolaire et les activités périscolaires. En dehors de ce cadre, la prise en charge des enfants relève de l'extra-scolaire. Le Gouvernement vient d'annoncer son intention que les activités du mercredi seraient dorénavant considérées comme faisant partie du périscolaire et aidées en tant que tel, même pour les communes qui ont décidé de rythmes scolaires prévoyant l'absence d'école le mercredi.

À l'initiative des communes et en l'absence d'obligation législative et réglementaire, ces services constituent des dépenses facultatives. L'évolution de la demande sociale, marquée par la hausse du taux d'activité des femmes, a toutefois créé des besoins nouveaux qui ont conduit à généraliser l'offre périscolaire, facteur d'attractivité des communes. Les temps périscolaires du matin, du midi et du soir sont ainsi largement fréquentés : en 2016 comme en 2014, 76 % des enfants ont été pris en charge, dont la moitié de façon régulière²⁰⁴.

Après les avoir longtemps encouragées, l'État a cherché, dans le prolongement de la réforme des rythmes scolaires de 2013, à enrichir et généraliser les activités périscolaires. Elles sont de plus en plus perçues comme des compléments éducatifs favorisant l'égal accès à la culture et au sport, et non plus seulement comme des modes de garde.

1 - Le transport scolaire : une implication variable des communes

L'organisme chargé du transport scolaire varie selon les territoires. La région²⁰⁵ a depuis 2017 la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires, services réguliers publics, en

²⁰⁴ *Baromètre des temps et activités péri et extrascolaires 2016*, l'e-essentiel, n° 170-2017, Caisse nationale des allocations familiales.

²⁰⁵ La compétence était auparavant assurée par les départements. Articles L. 3111-7 à L. 3111-10 du code des transports, modifié par la loi NOTRe du 7 août 2015.

dehors des périmètres de transport urbain²⁰⁶ dans lesquels cette responsabilité incombe aux EPCI²⁰⁷. Les régions et autorités organisatrices des transports peuvent confier par convention tout ou partie de l'organisation des transports scolaires aux communes, groupements et syndicats intercommunaux²⁰⁸. Comme l'avait déjà souligné la Cour²⁰⁹, un grand nombre de syndicats (1 417 en 2017) assurent le transport des élèves tous niveaux d'enseignement confondus.

Les communes se saisissent des possibilités de conventionnement pour développer le service par des liaisons entre écoles et quartiers estimés trop éloignés ou par la présence d'un accompagnant. Le financement des transports par les communes varie ainsi selon les territoires et l'étendue des services proposés (accompagnant, service de proximité). Alors que les communes de **Laussonne** et **Grez-en-Bouère** ne supportent pas de coût de transport, le service instauré par la commune de **Briare** représente, avec le poste d'accompagnant, un coût annuel de 806 € par enfant, supérieur à celui de la scolarité (624 €). Certaines communes ont mis en place un transport scolaire alors même qu'en présence d'un syndicat de transport en commun, elles ne sont plus autorités organisatrices (**Belfort**, **Saint-Priest**). L'offre et le fonctionnement des transports scolaires est susceptible de prendre une place croissante du fait des évolutions de la carte scolaire.

2 - La restauration scolaire : une fréquentation forte, une attention croissante portée à la qualité

La restauration est le service périscolaire le plus fréquenté : 58 % des enfants en bénéficient quotidiennement et 71 % irrégulièrement²¹⁰. Les chambres régionales des comptes ont relevé des taux de fréquentation généralement élevés (97 % à **Petite-Île**, entre 60 % et 70 % à **Beaugency**, **La Chapelle-Saint-Mesmin**, **La Châtre**, **Montargis**, **Villemandeur**), mais aussi quelques exceptions (**Soissons** 26 %, **Belfort** 29 %).

²⁰⁶ Article L. 3111-7 du code des transports. Le législateur a confié l'organisation des transports publics de personnes à différentes autorités organisatrices de transport (AOT) en fonction du mode de transport et du ressort territorial. L'EPCI est responsable dans les communautés d'agglomération, urbaines et métropoles. L'Île-de-France est régie par des dispositions spécifiques.

²⁰⁷ 517 EPCI assurent ainsi le transport scolaire.

²⁰⁸ Article L. 3111-9 du code des transports.

²⁰⁹ Cour des comptes, *La carte des syndicats intercommunaux*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juin 2016.

²¹⁰ Enquête CNAF précitée.

L'évolution du service répond souvent à des normes d'hygiène, de sécurité alimentaire et de qualité nutritionnelle engageant la responsabilité des communes. Une attention croissante est portée à la qualité des produits et à leur impact environnemental. La majorité des communes ont introduit progressivement des denrées alimentaires issues des circuits courts ou de l'agriculture biologique. À **Vizille**, leur part s'élève à 20 %. La commune de **Saillans**, où l'agriculture biologique représente 22 % des achats, s'est fixé un objectif de 45 %. La restauration scolaire se prête à un travail de pédagogie autour de la diversification alimentaire et de la sensibilisation au gaspillage (**Mondeville, Villemandeur**). Le coût du service étant majoritairement composé de dépenses de personnel, cette évolution contribue à augmenter le prix des repas.

La pause méridienne offre l'opportunité d'organiser des activités, des animations ou des ateliers encadrés. 25 % des enfants déjeunant au restaurant scolaire en ont bénéficié en 2016²¹¹.

3 - De nouvelles activités périscolaires

Les communes organisent fréquemment un accueil des enfants avec une amplitude horaire variable, pouvant aller de 7 heures à 19 heures. En 2016, l'accueil du soir était fréquenté par 39 % des enfants (22 % tous les jours ou presque) et celui du matin 21 % (12 % tous les jours ou presque²¹²). Ce temps est principalement utilisé à des fins de garde : lorsque les parents exercent une activité professionnelle, l'enfant se rend en accueil périscolaire dans 85 % des cas contre 61 % si au moins un des parents ne travaille pas. 90 % des familles ne recourant pas au service le motivent par une absence de besoin de garde²¹³.

L'accueil peut être proposé sous forme de garderie ou d'ateliers éducatifs. Certaines collectivités, comme détaillé *infra*, font ainsi le choix de proposer un service plus qualitatif en se plaçant dans le cadre de l'accueil collectif pour mineur, cofinancé par les caisses d'allocations familiales (CAF²¹⁴). Il leur faut alors recourir à un nombre suffisant d'animateurs. De même, les partenariats avec les associations peuvent permettre d'enrichir les activités proposées.

²¹¹ *Ibid.*

²¹² *Ibid.*

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ Article R. 227-1 du code de l'action sociale et des familles.

Parallèlement au raccourcissement des journées de classe, la réforme des rythmes scolaires a permis de faire accéder les élèves à des activités sportives, culturelles et artistiques. La volonté de conserver une prise en charge des enfants jusqu'à 16 heures 30, affirmée dans le dossier de présentation du ministère de l'éducation nationale (janvier 2013), montre le souci de ne pas bouleverser les organisations familiales. La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République prévoit que les activités organisées dans le cadre d'un projet éducatif territorial prolongent le service public de l'éducation et s'inscrivent en complémentarité avec lui. Elle vise ainsi une meilleure articulation entre les temps scolaires et périscolaires.

Les communes sont libres d'organiser ou non des activités les jours où la durée de classe est réduite. Elles y sont toutefois encouragées par le cadre législatif, des soutiens financiers et la demande sociale. L'offre périscolaire s'est ainsi considérablement renforcée.

La majorité des communes ont augmenté le nombre d'heures offertes et enrichi leur contenu. D'après les enquêtes de l'association des maires de France sur les nouvelles organisations du temps scolaire de 2014 à 2016, seulement 18 % des communes n'ont pas organisé d'ateliers spécifiques à la réforme et ont intégré le temps libéré à la garderie périscolaire du soir. Entre 3 % et 4 % des communes n'ont proposé qu'une récréation gratuite sur le temps libéré.

La réforme des rythmes scolaires a eu pour effet de presque systématiser la mise en place d'un service périscolaire et d'augmenter la capacité d'accueil. Alors que 14 663 accueils collectifs de mineurs²¹⁵ destinés à 0,8 million d'enfants étaient comptabilisés avant la réforme en septembre 2012, on comptait 24 574 centres pour 2,6 millions d'enfants en septembre 2015²¹⁶. Le nombre de communes disposant d'un lieu d'accueil conventionné avec les CAF est ainsi passé de 7 570 à 11 768.

En 2016, les parents avaient une meilleure perception des activités proposées : 18 % les considéraient comme beaucoup mieux et 41 % mieux, contre 13 % moins bien²¹⁷. L'intérêt et la diversité de ces activités étaient jugées meilleures. 37 % des élèves ont eu l'opportunité de pratiquer une nouvelle activité périscolaire.

²¹⁵ Les accueils collectifs pour mineurs sont encadrés par le code de l'action sociale et des familles.

²¹⁶ Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, ministère de l'éducation nationale, janvier 2018.

²¹⁷ Étude de la CNAF précitée.

L'organisation d'activités de haute qualité a pu se révéler compliquée par la difficulté de trouver des intervenants qualifiés dans le cadre des budgets alloués par les communes. Cette situation a suscité de l'insatisfaction chez les parents, qui restent majoritairement critiques sur les activités proposées : seuls 47 % estiment que la nouvelle organisation du temps scolaire donne aux enfants la possibilité de pratiquer des activités intéressantes, et 44 % considèrent que les intervenants sont de qualité. La perception de la qualité du service a un impact sur sa fréquentation. Ainsi, à **Belfort**, la suppression des ateliers pendant les nouvelles activités périscolaires s'est traduite par une baisse de 17 % de la fréquentation, qui a augmenté de 38 % suite à leur reprise l'année suivante.

Ainsi, les compétences facultatives des communes entraînent des charges croissantes, qui nécessitent des arbitrages parfois délicats entre une demande des familles de plus en plus forte et des disponibilités financières forcément limitées.

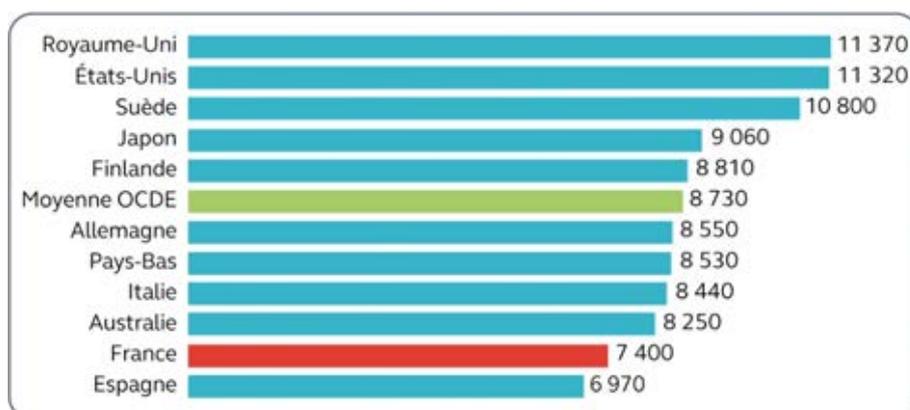
C - Les conséquences financières : une importance significative dans les budgets des communes

Les politiques scolaires et périscolaires qui pèsent sur les budgets locaux appellent une connaissance plus fine de leurs coûts selon les actions mises en œuvre.

1 - Un poids budgétaire croissant

La dépense globale consacrée au primaire est plus faible en France que dans les pays comparables. La part de la richesse française allouée à l'école primaire (1,2 % du PIB en 2014) est inférieure à la moyenne de l'OCDE (1,5 %).

Graphique n° 28 : les dépenses moyennes pour un élève de l'élémentaire, public et privé (en équivalent dollars, 2014)



Source : *L'état de l'école, 2017, ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.*

Le coût moyen d'un élève français à l'école élémentaire est de 15 % inférieur.

a) Les communes, second financeur de l'école primaire

En 2016, la part du bloc communal atteignait 12,3 % de la dépense intérieure d'éducation. Les communes et intercommunalités sont devenues le second acteur finançant l'éducation, après l'État, devant les ménages (7,7 %), les régions (6,9 %) et les départements (4,5 %).

Tableau n° 21 : la dépense d'éducation des communes en 2016

<i>(en M€)</i>	Personnel	Fonctionnement	Investissement	Total
Enseignement	7 236,9	4 619,0	2 700,3	14 556,3
Écoles	6 270,2	3 263,7	2 410,7	11 944,6
Préélémentaires	3 939,8	1 259,8	926,0	6 125,7
Élémentaires	2 330,3	2 003,8	1 484,7	5 818,9
Établissements du second degré	19,3	99,9	71,7	191,0
Établissements d'enseignement supérieur	22,6	148,8	78,6	250,0
Apprentissage	1,4	11,2	5,0	17,6
Formation professionnelle continue		679,2		679,2
Autre extrascolaire	923,4	416,4	134,2	1 474,0
Hébergement, restauration	2 122,3	778,9	290,2	3 191,5
Transport scolaire	50,1	448,1	6,7	504,9
Autre *	16,2	187,6	0,2	204,1
Total	9 425,6	6 033,7	2 997,5	18 456,8

**Médecine scolaire, livres et fourniture scolaire
Champ : France métropolitaine + DOM*

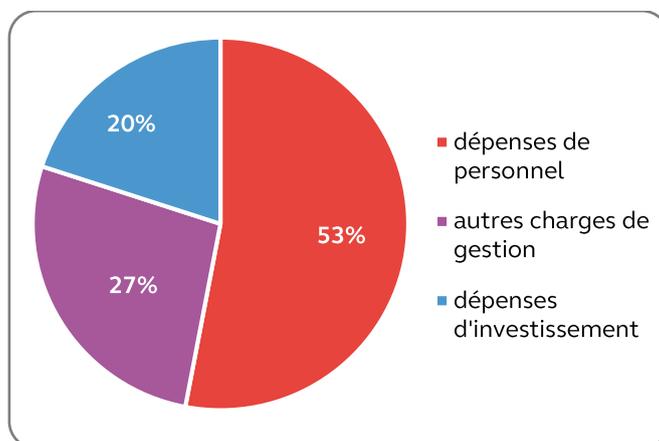
Source : DEPP, Cour des comptes

Les dépenses communales d'éducation s'élevaient à 18,5 Md€ en 2016, dont 15,8 Md€ pour l'école primaire, soit 37 % de la dépense intérieure d'éducation du premier degré. Selon la comptabilité fonctionnelle des communes, l'enseignement représente 11,9 Md€, l'hébergement et la restauration s'élèvent à 3,2 Md€, les transports scolaires à 0,5 Md€ et les charges de fonctionnement diverses (fournitures et médecine scolaire notamment) à 0,2 Md€.

b) Des dépenses importantes et fortement croissantes

Le poids des dépenses scolaires et périscolaires dans les budgets locaux est important. En 2016, il atteignait 15 % du budget principal, d'après la comptabilité fonctionnelle des collectivités. Ces dépenses sont constituées majoritairement de frais de personnel (6,3 Md€). Les dépenses d'investissement représentent 2,4 Md€ soit 20 % des dépenses communales allouées aux écoles²¹⁸.

Graphique n° 29 : répartition par nature des dépenses scolaires des communes en 2016



Source : Cour des comptes, d'après la note d'information, DEPP, n° 18-01, janvier 2018.

Certaines communes, comme **Corbeil-Essonnes**, **Grigny** et **Sarcelles**, allouent à ces politiques entre 25 % et 35 % de leur budget principal, notamment du fait de l'importance des frais de personnel, atteignant parfois 70 % des crédits alloués, et du périmètre restreint des compétences transférées à l'intercommunalité. À l'inverse, le poids est de l'ordre de 8 % à **Amélie-les-Bains-Palalda** ou à **Mondeville** ; il est de 3 % à **La Grande-Motte** du fait du transfert du périscolaire à la communauté d'agglomération du pays de l'Or et du caractère balnéaire de la commune.

²¹⁸ *Le patrimoine des collectivités locales*, collection Accès territoire, La Banque postale, n° 2, juin 2015.

Dans les communes de plus de 3 500 habitants et leurs blocs communaux, les dépenses de l'enseignement primaire²¹⁹ ont augmenté de 4,3 % par an en moyenne entre 2009 et 2017, avec un ralentissement depuis 2014. En investissement, alors que la progression annuelle moyenne a été de 3 % entre 2009 et 2017, les dépenses ont diminué entre 2014 et 2016 (- 0,5 Md€ sur trois ans) puis ont augmenté fortement en 2017 (+ 21 % soit + 0,3 Md€).

La progression des charges de fonctionnement (+ 4,6 % par an en moyenne entre 2009 et 2017) s'explique avant tout par les frais de personnel qui en représentent une part croissante, supérieure à la moitié des dépenses scolaires et périscolaires. Entre 2009 et 2017, leur hausse a été de 5 % par an en moyenne, avec une accélération en 2014 du fait de la réforme des rythmes scolaires (+ 8 % soit 0,4 M€, entre 2013 et 2014, concentrés sur les centres de loisirs et les écoles). Cette hausse a été plus rapide dans les communes de plus de 10 000 habitants.

Le montant et l'accroissement rapide des dépenses des communes en faveur des élèves des écoles primaires justifient une attention particulière afin d'accroître leur efficacité au moindre coût.

2 - Une amélioration nécessaire du suivi des coûts

Les données locales sont issues de la comptabilité fonctionnelle des communes, construite selon une clef de répartition propre à chaque collectivité. Pour les communes de moins de 3 500 habitants, l'absence d'obligation de mise en place d'une comptabilité fonctionnelle complexifie la connaissance des coûts. Pour les autres collectivités, les crédits affectés à l'enseignement primaire sont identifiés par la fonction 2 « *Enseignement et formation*²²⁰ ».

²¹⁹ Les dépenses comptabilisées sont issues de la comptabilité fonctionnelle des collectivités. Elles incluent les dépenses de la fonction 2 « Enseignement formation » (hors dépenses liées au second degré, à l'université et à la formation continue), ainsi et de la sous-fonction 421 correspondant aux centres de loisirs. Montant en euros courants.

²²⁰ La sous-fonction 20 « Services communs », la sous-fonction 21 « Enseignement scolaire » et la sous-fonction 25 « Services annexes de l'enseignement » (restauration, transport, sport, médecine scolaire, etc.). Selon les modes de gestion des activités périscolaires, la sous-fonction 421 « Centres de loisirs » est également employée lorsque des activités périscolaires s'y déroulent.

a) Une comptabilité fonctionnelle imparfaitement appliquée

Dans son rapport de 2008, la Cour constatait que les instructions comptables et la tenue de la comptabilité par les communes ne permettaient pas d'enregistrer avec précision et fiabilité les dépenses scolaires. Depuis, les progrès effectués sont inégaux. La ventilation entre écoles maternelles et élémentaires ainsi qu'entre compétences scolaire et périscolaire se révèlent souvent complexe du fait de la polyvalence des agents et de l'absence de paramétrage des systèmes d'information. L'imprécision du système d'information sur les ressources humaines permet difficilement d'assurer une répartition fiable des effectifs, comme à **Hauteville-Lompnes, Saint-Cyprien, Le Mans** ou **Sevran**. Les dépenses peuvent ainsi être sous-évaluées, comme à **Grande-Synthe**, au **Pradet** ou à **Sevran**.

Au-delà de la difficulté technique d'un recensement exhaustif et exact des charges, le calcul d'un coût moyen par enfant impose la détermination du taux de fréquentation des services. Or celui-ci varie selon les jours de la semaine et les mois concernés. S'il est connu lorsque le service est facturé aux usagers, il n'est qu'estimatif en cas de gratuité.

b) Un référentiel des coûts à élaborer

La Cour avait recommandé à l'État dans son rapport de 2008 de clarifier le périmètre des dépenses communales obligatoires au titre de l'école et de mettre en place les outils méthodologiques et comptables pour évaluer les composantes de la dépense scolaire. Pour la prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées, une clarification a été opérée par la circulaire du 15 février 2012. Afin d'évaluer le coût moyen par élève, il conviendrait d'ajouter au périmètre défini par ce texte les dépenses d'investissement ainsi que celles relatives aux activités périscolaires dont l'organisation s'est généralisée.

La collecte et la consolidation de ces données par l'État, en lien avec les représentants des collectivités concernées, fourniraient aux gestionnaires des éléments de comparaison. L'établissement d'un référentiel de coûts par poste de dépense (entretien par m², maintenance par m², coût horaire d'une heure de garderie, etc.) permettrait un meilleur pilotage budgétaire. Ce référentiel devrait être établi en tenant compte de la taille des communes et des types d'activités (garderie, activités sportives, ateliers en présence d'animateurs culturels, etc.).

II - Un exercice disparate des compétences scolaire et périscolaire

L'exercice des compétences scolaire et périscolaire donne lieu de la part des communes à des choix de gestion qui reçoivent des traductions budgétaires diverses (A). Cependant, les leviers d'optimisation de la gestion sont relativement réduits et inégalement employés (B). La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires illustre cette diversité (C).

A - Des gestions locales sources de coûts différenciés

L'affirmation du rôle des collectivités dans les domaines scolaire et périscolaire s'est traduite par une hétérogénéité de coûts. Cette disparité résulte de plusieurs facteurs dont la taille des collectivités, le niveau et la qualité de l'offre et l'implication variable des communes face aux nouveaux besoins des élèves. Elle reflète en matière périscolaire différents besoins et offres de services.

1 - Une forte hétérogénéité des coûts selon la taille des communes

Le coût communal de la scolarisation d'un enfant était en moyenne d'environ 2 400 € en 2016 d'après la DEEP. Cette estimation est cohérente avec les travaux des juridictions financières, à périmètre identique, et principalement pour les communes de plus de 20 000 habitants (entre 2 000 € et 2 500 € à **Angoulême, Aulnay-sous-Bois, Châtenay-Malabry, Corbeil-Essonnes, Lille, Poissy, Rueil-Malmaison, Sevran**)²²¹.

²²¹ Note d'information, DEEP, n° 17-32, décembre 2017 et note d'information, DEEP, n° 18.01, janvier 2018. Avec une estimation d'un coût communal représentant 39 % de la DIE pour l'école primaire. Les coûts issus des rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes sont calculés à partir de la moyenne d'un coût pour un enfant d'école maternelle et celui de l'école élémentaire, hors restauration et transport scolaire.

Ce coût communal peut être ramené entre 1 100 € et 1 500 € pour les communes de moins de 20 000 habitants, situées en périphérie urbaine ou en zone rurale²²², comme **Balaruc-les-Bains, Briare, Calvi, Carnoux-en-Provence, Cuffies, Galfingue, Illzach, La Crau, Lectoure, Montargis, Saint-Cyprien, Salies-du-Salat, Sausheim, Solliès-Pont** et le **syndicat intercommunal scolaire de la Petite Sibérie**.

Ces écarts s'expliquent par le nombre d'enfants par classe, le taux de fréquentation des activités périscolaires, le recours à la garderie ou à des activités éducatives, le taux d'encadrement et le développement inégal des accueils collectifs de mineurs.

2 - Une offre et une qualité de service disparates

Les écarts de coûts par écolier entre les territoires, qui traduisent la diversité des niveaux de services offerts, interrogent sur l'égalité d'accès à l'éducation et l'égalité des chances en matière de réussite scolaire. L'association des maires de France met en avant le caractère facultatif de la compétence périscolaire face à des besoins variables dans les territoires.

a) Une offre qui répond à une logique budgétaire

En dépit de la diversité de l'offre, les services publics sont soumis au principe d'égalité²²³. Ainsi, le refus d'accès aux activités périscolaires non motivé par une capacité d'accueil insuffisante est entaché d'un doute sérieux sur la légalité de la décision²²⁴. Il en est de même d'un accès réservé aux enfants dont au moins l'un des deux parents travaille²²⁵ comme, par exemple, à **Beaugency**. Le droit d'accès au service de restauration pour tous les enfants scolarisés a été renforcé par le législateur²²⁶. Le tribunal

²²² En revanche, les dépenses de l'État par élève sont généralement plus élevées dans les régions à prédominance rurale (Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté, Auvergne-Rhône-Alpes) que dans des régions plus urbanisées en raison d'écoles avec moins d'élèves et de transports scolaires plus répandus. Cette situation augmente le coût par enfant. L'évolution de ces territoires est également plus marquée. La croissance est générale mais inégale, de + 2,0 % en Île-de-France à + 6,4 % en Bretagne, avec des pics jusqu'à + 8,8 % aux Antilles et en Guyane et + 11,1 % en Corse, de 2011 à 2014.

²²³ Conseil d'État, 5 avril 1984, *Commissaire de la République de l'Ariège*.

²²⁴ TA Cergy-Pontoise, 21 octobre 2011, *FCPE du Val d'Oise c/ Commune de Saint Gratien*.

²²⁵ Conseil d'État, 23 octobre 2009, *FCPE c/ Commune d'Oullins*.

²²⁶ Loi du 27 janvier 2017 dite « Égalité et citoyenneté ».

administratif de Besançon en a déduit que le manque de places ne pouvait motiver un refus d'inscription et que le service devait être adapté à la demande²²⁷. Si ce jugement était confirmé en appel, il serait susceptible d'entraîner une hausse importante des coûts pour les communes.

La modulation du périmètre des services répond d'abord à un enjeu budgétaire. Entre 2013 et 2016, la réduction des crédits de fournitures scolaires, alloués par école, a varié de 5 % à 70 % à **Beaugency** ou au **Havre** et à plus de 70 % dans les communes de **Thizy-les-bourgs** et de **Toul**, sans cependant constituer des économies de grande ampleur. Les fournitures achetées par les familles sont rarement compensées par les communes. À **Gémenos**, chaque foyer bénéficie d'une allocation de rentrée scolaire de 75 € à 103 € par enfant.

Les activités culturelles et sportives supplémentaires pendant le temps scolaire constituent une autre variable d'ajustement. À **Sèvres**, des activités musicales pendant le temps scolaire, financées par la commune, ont été supprimées dans certaines classes et la réduction des heures allouées aux sports a permis une économie annuelle de l'ordre de 36 000 €.

S'agissant des activités périscolaires, les principales marges de manœuvre reposent sur leur amplitude horaire qui peut être modifiée en cas de faible fréquentation, et sur la qualité des prestations. Deux heures quotidiennes d'activités périscolaires, pendant une année scolaire, ont un coût annuel de 720 € à 1 150 € par élève²²⁸.

En revanche, certaines communes ont diminué leurs coûts tout en maintenant le service rendu. À **Lille**, les écoles maternelles et élémentaires bénéficiaient de deux garderies différentes au sein d'un même groupe scolaire. Elles ont été regroupées à l'occasion de la réforme des rythmes scolaires, ce qui a permis de diminuer le nombre d'animateurs. Afin d'adapter le taux d'encadrement aux besoins effectifs correspondant au nombre d'enfants, un système de réservation préalable a été mis en place.

²²⁷ Jugement du 7 décembre 2017.

²²⁸ Selon l'Institut de formation, d'animation et de conseil (IFAC), le coût horaire moyen varie entre 2,5 € et 4 €. Hypothèse avec deux heures d'activités périscolaires sur quatre jours, pendant trente-six semaines.

b) Une optimisation de la gestion des transports et de la restauration

Le coût annuel de la demi-pension pour une collectivité varie entre 720 € et 2 200 €, hors recettes tarifaires. L'ouverture de la cantine le mercredi midi par 37 % des communes de plus de 10 000 habitants, du fait de la semaine de quatre jours et demi, a donc entraîné un coût annuel par enfant de l'ordre de 180 € à 540 €²²⁹.

Le service de restauration a été supprimé le mercredi à **Villemandeur** du fait d'un faible taux de fréquentation et réorganisé à **Grande-Synthe** en raison de son coût important (20 € par repas le mercredi contre 16 € le reste de la semaine). Un délai de prévenance de deux ou trois jours est parfois imposé en cas d'absence. Au **Mans**, une meilleure adéquation entre la production de repas et les réservations permet une économie journalière de 80 repas soit environ 112 000 € par an²³⁰. À **Cahors**, les nouvelles règles de commandes et d'annulations de repas se sont traduites par une économie de 63 000 € en 2015.

La réorganisation de l'offre concerne également les transports. Dans la commune du **Pradet**, les deux circuits scolaires proposés par la commune ont été unifiés en un circuit unique, permettant une économie de 9 % par an, soit environ 34 000 €, selon la commune. À **Mondeville**, le choix d'horaires décalés entre les écoles permet de réduire le temps d'attente des enfants et de limiter le coût de l'encadrement. De même, 40 % des communes de plus de 10 000 habitants ont mis en place un service de bus pour le centre de loisirs du mercredi, soit un coût annuel de l'ordre de 25 à 50 € par enfant.

La mise en œuvre des politiques scolaires et périscolaires relève ainsi de décisions locales et se traduit par des coûts variés. Le service proposé par les communes est fonction des demandes des familles et des impératifs budgétaires mais se fonde très peu sur une analyse de l'efficacité des politiques concernées.

²²⁹ Les rapports des chambres régionales des comptes chiffrent le coût complet brut d'un repas par enfant entre 5 € et 15 €. Ce coût intègre l'ensemble des dépenses hors amortissements (coût des denrées, de préparation, de surveillance et de gestion).

²³⁰ 80 repas à 9,73 € soit pour quatre repas sur 36 semaines : 112 000 €.

3 - Des adaptations variables aux nouveaux besoins des établissements

Si les communes ont une obligation d'entretien et de sécurisation des bâtiments scolaires et de développement des nouvelles technologies, elles arrêtent librement le niveau de leurs investissements en la matière.

a) La sécurisation : une implication au-delà de la norme

Les communes assurent la sécurisation des bâtiments scolaires dans le cadre du plan particulier de mise en sûreté (PPMS). Un dispositif d'alarme est imposé par la réglementation. Les travaux dépendent cependant de l'environnement de l'établissement, de la configuration des enceintes scolaires et de l'implication des collectivités.

Ainsi, la commune de **La Crau** a investi plus de 260 000 € pour sécuriser les enceintes. Celle de **Sarcelles** a mobilisé 115 000 € en fonctionnement, sur l'exercice 2016, soit une variation annuelle de 29 % par rapport à 2013. À **Aulnay-Sous-Bois**, le dispositif anti-intrusion a coûté 150 000 €, pour des dépenses annuelles moyennes de 2,4 M€ entre 2013 et 2016. À l'inverse, d'autres collectivités ont réduit les dépenses au minimum (**Lamotte-Beuvron**, **Thizy-les-bourgs**).

Dans le cadre du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), 50 M€ pluriannuels sont mis à disposition des collectivités et associations ou des organismes gestionnaires des établissements privés sous contrat pour permettre notamment la réalisation de travaux urgents de sécurisation. Cette mesure ne s'est qu'imparfaitement traduite dans la consommation des crédits. Alors que 10 M€ ont été alloués en 2016 et 25 M€ en 2017, le montant consommé a été faible en 2016 (0,02 M€) du fait d'une ouverture tardive des crédits par la loi de finances rectificative. La consommation a été de 21,4 M€ en 2017, principalement concentrée sur l'Île-de-France. France urbaine précise que cette consommation limitée ne résulte pas de faibles besoins des collectivités mais d'un défaut de compréhension sur le fonctionnement du fonds.

b) Le numérique : un risque budgétaire en l'absence d'implication

L'emploi d'outils numériques à des fins pédagogiques tend à se généraliser. Les dépenses d'équipements informatiques des écoles sont néanmoins très inégales selon les collectivités. À **Aulnay-Sous-Bois**, 419 000 € ont été consacrés au numérique en 2016 sur un budget d'équipement de 1,65 M€. À l'inverse, à **Redon**²³¹, les dépenses d'équipement informatique se sont élevées à seulement 43 000 € de 2013 à 2016. À **Pontivy**, la commune a déployé des vidéoprojecteurs interactifs dans presque toutes les classes et, grâce aux dons d'une association, des ordinateurs portables et des tablettes. L'AMF considère que l'absence de visibilité des communes sur la politique éducative numérique de l'État freine les investissements.

L'exercice hétérogène de la compétence scolaire, dans sa composante obligatoire, et la diversité des services éducatifs facultatifs aboutissent à des dispositifs d'efficacité inégale. Quand bien même les besoins peuvent être différents selon les territoires, certaines insuffisances peuvent affecter les chances de réussite scolaire des élèves et entraîner des risques budgétaires pour les communes.

B - Des leviers d'action réduits et inégalement exploités

Outre l'action des collectivités sur l'offre et la qualité de services scolaires et périscolaires, un même niveau de service peut être offert aux écoliers à moindre coût par une optimisation des charges de personnel. La gestion du patrimoine constitue le levier principal pour aboutir à des économies. Les charges périscolaires peuvent également être minorées par le recours au levier tarifaire et un meilleur suivi du recouvrement.

²³¹ Les deux communes ont les mêmes caractéristiques scolaires (550 à 600 élèves, 22 à 25 classes, 3 et 4 écoles).

1 - La gestion du personnel : une recherche de souplesse dans l'organisation

a) Le poids des dépenses de personnel

La moitié des dépenses communales relatives à l'enseignement porte sur le personnel (9,4 Md€ en 2016²³²). Le poids des ressources humaines est bien plus significatif (53 %) dans les budgets scolaires et périscolaires du bloc communal que dans ceux des départements et des régions (18 %).

Les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), agents de service chargés de l'entretien, cuisiniers, agents de salle de restauration, agents territoriaux d'animation et intervenants divers en langue, musique ou sports constituent les principales catégories de personnel impliquées.

Les agents travaillant dans les services scolaire et périscolaire représentent la majorité des effectifs des communes lorsqu'elles n'externalisent pas les services, comme **La Châtre** (51 %). Si du fait des contrats courts et des temps incomplets leur part en équivalent temps plein (18 %) est moindre, ils n'en représentent pas moins un enjeu de management et d'organisation important. La proportion en termes d'ETP s'élève à 21 % à **Lille** ou 28 % à **Beaugency** et **Villemandeur**.

Les frais de personnel sont liés à de nombreux facteurs exogènes. Ainsi, d'un montant de 25,6 M€ pour 700 ETP à **Vitry-sur-Seine** en 2016, ils ont progressé de 1,9 M€ entre 2014 et 2016 du fait de la réforme des rythmes scolaires (1 M€ pour le recrutement de 17 ETP), de l'augmentation de la démographie scolaire (dix postes d'ATSEM pour 0,3 M€), de l'augmentation des taux de cotisation CNRACL (0,2 M€) et de la revalorisation du point d'indice (0,05 M€). Les facteurs d'évolution interne ont un impact plus réduit dû aux avancements de carrière (0,4 M€) et au régime indemnitaire (0,1 M€).

Le maillage scolaire et le taux d'encadrement contribuent également à moduler les charges. À **Bayonne**, les charges de personnel ont augmenté de 3,3 M€ (+ 28 %) de 2013 à 2016. Au **Boulou**, la mise en place des nouvelles activités périscolaires en 2014 a nécessité 2,8 ETP supplémentaires et a contribué à la progression de 44 % de la masse salariale.

²³² Note d'information, DEPP, n° 18-01, janvier 2018.

Les dépenses de personnels constituent donc une marge de manœuvre que les collectivités ont inégalement saisie. Il s'agit tout à la fois de maîtriser les recrutements, de recourir à des agents qualifiés et d'améliorer le fonctionnement des organisations.

b) Le taux d'encadrement des ATSEM

Les ATSEM assurent à la fois des missions d'assistance au personnel enseignant, d'entretien des locaux et de surveillance dans les cantines et les accueils de loisirs. Ces missions s'effectuent en fonction de normes d'encadrement définies par la réglementation.

Alors que l'ancien code des communes imposait que toute classe maternelle bénéficie d'un ATSEM²³³, certaines collectivités se sont affranchies de cette règle. Comme le souligne le rapport de 2017 de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale de l'éducation nationale²³⁴, les communes maintiennent un agent par classe en petite section, voire en moyenne section, mais plus forcément dans les classes de grande section. Tel est le cas, par exemple, à **Noyon**, **Poissy**, **Sainte-Maxime** ou **Vitry-sur-Seine**²³⁵.

Afin de faciliter la mise en place d'activités périscolaires, le taux d'encadrement a été réduit. Il permet d'accueillir quatre enfants supplémentaires par animateur (soit un pour 14 ou 18 respectivement en maternelle et élémentaire) lors de la mise en place d'un projet éducatif territorial (PEDT). Cette réduction, permise à titre expérimental par le décret n° 2013-707 du 2 août 2013, a été utilisée par presque 70 % des communes²³⁶. Le décret n° 2016-1051 du 1^{er} août 2016 l'a pérennisée.

La dérogation sur les taux d'encadrement minore le coût du service. L'utilisation de cette possibilité par la ville de **Solliès-Pont** a permis une économie annuelle de 90 000 €, représentant 7 % des dépenses de personnel intervenant dans le domaine éducatif. A l'inverse, certaines collectivités ne dérogent pas à la règle. Avec un animateur pour dix enfants

²³³ Article R. 412-127 du code des communes.

²³⁴ *Rapport sur les missions des agents spécialisés des écoles maternelles*, Inspection générale de l'administration, Inspection générale de l'éducation nationale, juillet 2017.

²³⁵ Les rapports d'observations des chambres régionales des comptes montrent que l'économie varie entre 30 000 € et 40 000 €, pour un ETP, y compris les charges salariales et patronales.

²³⁶ Rapport d'évaluation de l'impact des mesures dérogatoires prévues à l'article 2 du décret du 2 août 2013, direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, mai 2016.

en maternelle et un animateur pour quatorze en élémentaire, le coût supplémentaire, par rapport aux taux règlementaires, est évalué à 1,2 M€ à **Grigny** et entre 0,3 à 0,4 M€ à **Rueil-Malmaison** et à **Sevrans**. À **Vitry-sur-Seine**, le taux est encore plus élevé, avec un animateur pour dix enfants en école maternelle et un pour douze enfants en école élémentaire, entraînant un surcoût de 0,7 M€, soit l'équivalent de 22 animateurs.

Tableau n° 22 : le taux d'encadrement des accueils périscolaires

	Accueil de loisirs périscolaires (hors PEDT)	Accueil de loisirs périscolaires (avec PEDT)	Hors accueil de loisirs déclarés
<i>Enfants de moins de six ans</i>	1 pour 10	1 pour 14	Pas de seuil
<i>Enfants de plus de six ans</i>	1 pour 14	1 pour 18	Pas de seuil

Source : Cour des comptes, d'après l'article R. 227-16 du code de l'action sociale et des familles

Dans le cadre d'activités périscolaires non déclarées au service de la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (aide aux devoirs, garderie, mono-activité ou d'espaces ludiques surveillés), la collectivité est libre d'ajuster le nombre d'animateurs et la qualité des intervenants mais elle doit néanmoins adapter ses moyens pour assurer la sécurité des enfants. Certains ratios d'encadrement sont ainsi particulièrement faibles. Dans la commune de **Petite-Île**, les agents assurent la surveillance d'en moyenne 32 enfants pendant la pause méridienne.

c) Le recours à des contractuels, une souplesse de gestion imparfaitement sécurisée

Le cycle de travail des agents intervenant dans les classes, au titre des activités scolaires et périscolaires, est discontinu. Recruter un fonctionnaire, à temps complet ou non complet, implique de lisser ses activités sur l'ensemble de l'année, ce qui complexifie les organisations. Pour atténuer cette rigidité, les prestations ont été soit externalisées dans le cadre d'un marché public ou d'un appel à projets, soit confiées à des agents contractuels.

Le taux de contractuels est variable d'une collectivité à l'autre, de 30 % au **Havre**, à **Oullins** ou **Saint-Priest** à 70 % à **Bruz**. Il dépend du mode de gestion des activités périscolaires. Dans le cadre des accueils collectifs de mineurs, la réglementation impose 50 % d'agents diplômés dans les fonctions de l'animation, 30 % peuvent être stagiaires et au maximum 20 % de l'effectif peut concerner des non diplômés. Un degré de qualification plus élevé augmente le recours à des fonctionnaires.

Les contractuels peuvent être recrutés au titre de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, pour intervenir de manière saisonnière ou temporaire, ou dans le cadre de remplacements de fonctionnaires en congés, mais dans un délai encadré par le législateur.

Les agents non titulaires peuvent également être recrutés pour des vacations répondant à un besoin ponctuel avec une discontinuité dans le temps et une rémunération à l'acte. Ce dispositif offre une souplesse adaptée au fractionnement des missions des ATSEM pendant la journée. Il a été employé par la commune d'**Echirolles** : une partie des 270 agents recrutés, de 2013 à 2016 par cette collectivité ont été rémunérés à l'heure, pour les accueils du matin, du midi et du soir. À **Épernay**, la ville a recours à des agents vacataires, de 90 à 120, pour une durée de 9 à 12 mois.

Cependant, ce dispositif souffre d'une insécurité juridique. La récurrence des recrutements et l'importance du volume horaire cumulé démontrent le caractère répétitif et continu des missions confiées, correspondant à un besoin permanent. Ces emplois précaires pourraient donc être requalifiés en emplois permanents à temps non complet, conformément à la jurisprudence administrative²³⁷. Les agents concernés pourraient ainsi bénéficier des droits statutaires des agents non titulaires en matière de rémunération, de primes et indemnités, de congés maladie et de maternité. En revanche, le recours aux vacataires pour pallier l'absence des agents du service d'entretien et de restauration pose moins de risques juridiques du fait de leur caractère peu répétitif.

L'animation de loisirs auprès d'enfants ou d'adolescents peut enfin être assurée par des contrats aidés, accessibles prioritairement à des publics ciblés en difficulté sur le marché du travail. En 2016, l'État a versé,

²³⁷ Conseil d'État, 15 janvier 1997, *Commune d'Harfleur*, n° 141737.

à ce titre, une aide de l'ordre de 44 M€²³⁸. Cette aide réduit d'environ 10 € le coût moyen annuel par enfant des activités périscolaires. Elle peut être supérieure aux versements des fonds de soutien à la réforme des rythmes scolaires. À **Solliès-Pont**, les recettes issues des contrats aidés sont le double de celles attribuées par le fonds de soutien (70 000 € contre 40 000 €). À **La Châtre**, elles en représentent les trois quarts (26 000 € contre 38 000 €).

*d) La création de groupes d'agents polyvalents :
une réponse fréquente à l'absentéisme*

Du fait de la pénibilité des missions exercées, d'un emploi du temps discontinu sur la journée et d'une moyenne d'âge parfois élevée, les agents contribuant aux missions scolaire et périscolaire peuvent présenter un taux d'absentéisme supérieur à la moyenne. Les ATSEM et les agents d'entretien sont particulièrement concernés. À **Aulnay-Sous-Bois**, en dépit d'une amélioration en 2016, l'absentéisme élevé des ATSEM, lié à la pénibilité du travail et à la pyramide des âges, induit un coût évalué à 564 500 € par la chambre régionale des comptes. À **Corbeil-Essonnes**, le taux d'absentéisme des agents affectés aux activités scolaires et périscolaires était de 11 % en 2016 contre 7 % pour le reste de la commune soit une charge estimée à 842 000 €. La commune a clarifié leur rôle durant la classe et les récréations dans une charte signée par le maire et les inspecteurs de l'éducation nationale. Un règlement intérieur, élaboré en 2016, définit les principes d'affectation dans les écoles et de gestion de leur temps de travail (planning, remplacement).

De nombreuses communes (**Oullins**, **Saint-Priest**, **Thizy-les-bourgs**, par exemple) ont mis en place un groupe d'agents polyvalents, intervenant sur l'ensemble des écoles, destiné à remplacer les agents

²³⁸ Le coût des contrats aidés, recrutés par des collectivités, concernant l'animation de loisirs auprès d'enfants et d'adolescents est estimé à 8 000 € par la DJEPVA. La prise en charge par l'État est établie entre 75 % (emploi d'avenir) de la rémunération brute de SMIC, soit une aide de 1 110 €, et 50 % pour les contrats CUI-CAE, soit une aide de 740 €. Avec une hypothèse qu'environ la moitié des contrats aidés était recrutée par les collectivités dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, soit 4 000 emplois, avec une répartition équivalente de contrats CUI-CAE et d'emploi d'avenir, l'aide serait de 26,64 M€ pour les emplois d'avenir et 17,76 M€ pour les CUI-CAE soit 44,4 M€. La recette par enfant, avec une hypothèse de 4,3 millions d'enfants fréquentant les NAP (nouvelles activités pédagogiques), serait de 10 €.

durablement absents. La finalité est d'abord de garantir la continuité du service d'accueil. Au **Havre**, une équipe de remplacement regroupe 27 ETP sur 584 ETP au sein du service éducation pour répondre aux 16 000 jours d'absences en 2016. À **Oullins**, alors que le taux d'absentéisme pour maladie ordinaire au sein du service éducation est supérieur à celui de la collectivité (8,5 % contre 6,2 %), le coût des 15,8 ETP remplaçant les agents de restauration, de nettoyage et les ATSEM s'est élevé à 490 000 € de 2011 à 2016.

Les mesures prises en matière de gestion des ressources humaines constituent un levier d'optimisation du service. Elles forment en revanche un faible gisement d'économies potentielles.

2 - Des optimisations et des économies dans la gestion des bâtiments scolaires

Les dépenses relatives aux bâtiments scolaires sont fortement liées au maillage des écoles, à leur ancienneté et aux évolutions démographiques. Des marges d'amélioration existent notamment en matière de pilotage des travaux.

a) Une connaissance du patrimoine scolaire mais un pilotage des travaux perfectible

Dans son rapport sur les finances publiques locales de 2017, la Cour relevait le caractère lacunaire de la connaissance et du suivi par les collectivités de leur patrimoine²³⁹. Cependant, le patrimoine scolaire fait l'objet d'un suivi précis, notamment lors des conseils d'école où les demandes de travaux sont discutées. Toutefois, la connaissance physique du patrimoine n'induit pas toujours un suivi comptable fiable. Certaines communes, comme **Bayonne**, **Rueil-Malmaison**, **Sevran** ou **Vitry-sur-Seine**, disposent d'une vision exhaustive de leurs bâtiments scolaires à travers un système d'information géographique retraçant l'état des installations.

Les communes de plus de 10 000 habitants ont élaboré un plan pluriannuel d'investissement scolaire recensant les travaux de grosses réparations et de constructions. La planification est plus hétérogène dans les communes de la strate inférieure. Les provisions pour grosses réparations sont habituellement inexistantes.

²³⁹ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2017.

Au **Havre**, une programmation pluriannuelle regroupe les équipements et l'aménagement des écoles mais la difficulté réside dans le manque de fiabilité des prévisions d'effectifs par quartier. À **Angoulême**, un schéma directeur immobilier a été élaboré. La moitié des 31 écoles présentent des possibilités de regroupement avec des travaux de construction ou d'extension des groupes scolaires. Un schéma directeur immobilier facilite la rationalisation des sites scolaires par des regroupements ou des suppressions (**Carentan-les-Marais**, **Épernay**, **Mondeville**). À l'inverse, le défaut de programmation peut nuire à la bonne gestion des fonds publics. Dans la commune du **Pradet**, la fermeture d'une école en 2015, transformée en médiathèque, a rendu inutiles les réparations effectuées en 2013 et 2014 pour environ 40 000 €.

Le pilotage des travaux de maintenance et des réparations récurrentes (maintenance informatique, entretien des espaces verts, réparations courantes) est moins formalisé. Les demandes émanent des conseils d'école. La liste des travaux envisagés est ensuite hiérarchisée selon plusieurs niveaux techniques (sécurité, mise aux normes, amélioration fonctionnelle), comme à **Lille**. Plus rarement, comme à **Grigny**, une application informatique permet une remontée automatique des sollicitations des directeurs d'école. À **La Penne-sur-Huveaune**, les travaux sont décidés par une commission municipale regroupant le maire, des conseillers municipaux, les services techniques et les directeurs d'école ainsi que les associations de parents d'élèves.

En complément des plans pluriannuels d'investissement, une planification pluriannuelle des travaux de maintenance permet de lisser les dépenses dans le temps et de prévenir une dégradation importante des bâtiments. L'AMF souligne que, dans les petites communes, cette approche pluriannuelle est obérée par l'incertitude sur la pérennité des écoles.

b) Un recours fréquent aux travaux porteurs d'économies d'énergie

Comme les bâtiments scolaires sont parfois anciens, de nombreuses communes réalisent des travaux d'isolation et d'économies d'énergies. La commune de **Crest** a rénové l'étanchéité et l'isolation de la toiture des écoles, permettant des économies de chauffage. Les communes de **Châtenay-Malabry**, **Épernay** et **Lamotte-Beuvron** ont réduit leurs dépenses de fluides entre 2013 et 2016 de 20 à 30 %, du fait de travaux d'isolation et de chaufferie. À **Corbeil-Essonnes** et au **Havre**, la

reconstruction d'écoles anciennes a permis une économie sur les fluides ainsi que les charges d'entretien et de maintenance. La mise en place d'un système de domotique de gestion technique du bâtiment dans les écoles de **Cahors** en 2015 a limité le coût de l'ouverture des écoles pendant une demi-journée supplémentaire.

À **Saint-Priest**, la commune a procédé à l'installation de panneaux photovoltaïques sur les toits de trois de ses groupes scolaires. À l'issue de la convention signée d'une durée de 20 ans, elle récupérera l'intégralité des droits du propriétaire et les recettes générées par la vente d'énergie, estimée à près de 180 000 € sur les dix années suivant l'extinction des contrats.

c) Un élargissement peu répandu de l'utilisation des locaux scolaires

Les écoles sont constituées de plusieurs espaces inégalement occupés, dont les salles de classe, la cour, les salles de restauration, les anciens logements des enseignants et le réfectoire.

La réforme des rythmes scolaires et, plus récemment, le dédoublement de classes ont contribué à une utilisation plus dense des salles. Le taux de fréquentation par les élèves étant important lors des nouvelles activités pédagogiques, la totalité des espaces disponibles a été mise à profit. À l'instar des communes d'**Alençon**, **Chalonnès-sur-Loire** et **Grande-Synthe**, certaines collectivités, dont les écoles sont devenues surdimensionnées du fait de la baisse des effectifs, ont utilisé les salles vides pour les nouvelles activités périscolaires. Cette opportunité a permis de diversifier les activités proposées et d'éviter des déplacements vers les équipements sportifs ou les centres de loisirs.

Le patrimoine constitué des anciens logements des enseignants²⁴⁰ a pu faire l'objet de réaffectations. Il a pu être loué, transformé en logements sociaux ou attribué à des associations (**Angoulême**, **Bayonne**, **Beaugency**, **Lamotte-Beuvron**, **Le Mans**).

L'utilisation des locaux scolaires pour d'autres activités éducatives reste rare. Elle nécessite un avis du conseil d'école et éventuellement une convention²⁴¹. Les recettes afférentes sont faibles comme, par exemple, à **Saint-Cyprien** où le revenu de la location ne dépasse pas 9 000 € par an pour des dépenses de fonctionnement de 132 000 € par an.

²⁴⁰ Les logements ne sont plus octroyés de droit aux professeurs des écoles – voir *supra*.

²⁴¹ Article L. 212-5 du code de l'éducation.

d) Un recours aux financements de l'État inégalement exploité

Trois concours financiers de l'État sont destinés au financement des travaux scolaires.

La dotation politique de la ville - DPV (62 M€ en 2016), destinée aux communes urbaines défavorisées, privilégie des projets visant à la réhabilitation des bâtiments scolaires²⁴².

La dotation d'équipement des territoires ruraux - DETR (591 M€ en 2016) permet de financer des travaux de rénovation thermique, de transition énergétique, d'accessibilité des établissements et de dédoublement des classes de CP et de CE1 situées en REP et REP+. La dotation est employée par de nombreuses communes comme **Amélie-les-Bains-Palalda, Balaruc-les-Bains et Crest**.

La dotation de soutien à l'investissement local - DSIL (42 M€ de crédits de paiement en 2016) est diversement employée dans les territoires. En Île-de-France, elle finance 44 projets en lien avec la rénovation des établissements scolaires.

Le recours à ces dotations est inégal. Certaines communes en bénéficient très peu alors que les travaux dans les écoles sont éligibles, ce qui conduit à s'interroger sur la communication des services déconcentrés de l'État et sur l'ingénierie nécessaire, au sein des collectivités, pour le montage des projets. Le ministère de l'éducation nationale précise avoir diffusé plusieurs instructions sur le recours aux fonds destinés à financer les travaux rendus nécessaires par le dédoublement des classes.

3 - Un recours inégal au levier tarifaire

Les services de restauration et de transport scolaires font souvent l'objet d'un financement partiel par les usagers. Dans le cadre des accueils collectifs déclarés, financés partiellement par la CAF, la réglementation impose une participation des familles en fonction de critères sociaux. Pour les garderies, les communes utilisent habituellement le levier tarifaire sauf pour les nouvelles activités périscolaires qui restent majoritairement gratuites.

L'amélioration de la qualité des services périscolaires dans le prolongement de la réforme des rythmes scolaires a parfois justifié une hausse tarifaire. Les tarifs demandés sont parfois plus élevés pour les

²⁴² Note d'information du 29 juin 2016 relative à la dotation politique de la ville (DPV).

enfants des communes voisines tout en restant inférieurs au coût du service. À **Corbeil-Essonnes**, le tarif de l'accueil périscolaire pour une journée est de 7,7 € pour les élèves extérieurs alors qu'il varie entre 2 € et 5 € pour ceux résidant dans la commune.

Le périmètre de la tarification est variable. La communauté d'agglomération **Mulhouse-Alsace-Agglomération** ajuste difficilement ses moyens humains et matériels à la fréquentation réelle du service périscolaire à cause de la souplesse accordée aux familles de ne payer que les temps d'accueil consommés.

Plusieurs collectivités ont amélioré le recouvrement de leurs recettes en regroupant les prestations éducatives sur une seule facture et en développant le télépaiement. À **Bayonne**, les paiements en ligne ont progressé de 9,4 % par an entre septembre 2012 et septembre 2016. À **Corbeil-Essonnes**, un paiement par téléphone a été mis en place en 2016.

À **Châtenay-Malabry**, une commission composée d'élus, du comptable et des responsables des services concernés (accueils, ateliers jeunes) a été mise en place en 2016 pour proposer des solutions spécifiques (contact avec les familles, orientation vers le CCAS) et maîtriser les impayés, y compris sur les exercices antérieurs (0,7 M€ sur 2,5 M€ de recettes tarifaires en 2016). D'autres collectivités ont un suivi déficient du recouvrement. Alors que le logiciel comptable ne recense aucune recette non recouvrée, les impayés de la commune de **Saint-Cyprien** se sont élevés à 3 000 € en 2016 soit 28 % des recettes tarifaires du périscolaire. À **Sevran**, le taux d'impayés atteint 35 % en 2016 : cela tient aux difficultés auxquelles sont confrontées de nombreuses familles mais aussi à l'absence d'échanges précis entre le comptable et la commune.

C - La réforme des rythmes scolaires : une mise en œuvre hétérogène au coût variable

Sans se prononcer sur le rythme le plus adapté à l'organisation du temps scolaire, les juridictions financières ont souhaité mesurer le coût de la réforme des rythmes scolaires de 2013. Les communes l'ont mise en œuvre de manière diverse, notamment en matière d'emploi du temps. Cette diversité s'est traduite par des coûts variés pour les collectivités et les familles, y compris lors du retour à l'organisation antérieure sur quatre jours.

1 - L'organisation de la semaine scolaire : une diversification des emplois du temps

L'État fixe les règles nationales applicables au calendrier scolaire : le nombre d'heures d'enseignement par semaine (24 heures) et les jours de classes²⁴³. Les communes proposent les règles relatives aux heures d'entrées et sorties des écoles, après consultation de l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) et avis du conseil d'école. L'objectif est de permettre une adaptation aux circonstances locales²⁴⁴.

Le choix des emplois du temps a pris une importance particulière avec la réforme des rythmes scolaires. Les emplois du temps proposés par les conseils d'école ont été approuvés par le DASEN, agissant par délégation du recteur d'académie, après avis du maire. Le DASEN peut décider une organisation dérogatoire de la semaine scolaire lorsqu'une majorité des conseils d'école se prononce en sa faveur.

La réforme des rythmes scolaires

En contrepartie de la journée de repos en semaine dont bénéficient les élèves depuis le XIX^{ème}, les écoles étaient ouvertes le samedi matin jusqu'en 2009, où le nombre de jours d'école a été réduit à quatre²⁴⁵. Avec 141 jours de classe en 2010-2011, la France se distinguait par un nombre de jours d'école très inférieur à la moyenne des 22 pays de l'Union européenne membres de l'OCDE²⁴⁶, en raison de « petites vacances » plus courtes et d'une semaine de cinq jours dans les autres pays européens. Les journées de classe s'élevaient à 6 heures en France contre une moyenne de 4 heures 15 minutes.

La réorganisation des rythmes scolaires opérée par le décret du 24 janvier 2013²⁴⁷ a eu pour objectif de favoriser les apprentissages et contribuer à la réussite des élèves en augmentant le nombre de jours de classes et en en réduisant la durée. Elle a introduit une cinquième matinée

²⁴³ Article D. 521-10 du code de l'éducation.

²⁴⁴ Article L. 521-23 du code de l'éducation.

²⁴⁵ Le décret n° 2008-463 du 15 mai 2008 réduit la semaine scolaire à quatre jours avec une durée hebdomadaire de 24 heures, auxquelles s'ajoutent 2 heures par semaine pour les élèves en difficulté.

²⁴⁶ *Regards sur l'éducation 2016 : les indicateurs de l'OCDE*, cité dans *Les organisations du temps scolaire à l'école issues de la réforme 2013 : quels effets observés ?*, Les dossiers de la DEPP, n° 207, juin 2017, DEPP.

²⁴⁷ Décret relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

de classe le mercredi afin de réduire de 45 minutes par jour le temps d'enseignement : les journées ne pouvaient dépasser cinq heures trente et les demi-journées trois heures trente. Le décret a prévu deux dérogations : le report de la mise en œuvre de la rentrée 2013 à la rentrée 2014 et l'introduction du samedi travaillé au lieu du mercredi.

Le décret du 7 mai 2014²⁴⁸ a offert aux communes davantage de possibilités d'expérimentation en leur permettant, d'une part, de concentrer les enseignements sur huit demi-journées dont cinq matinées, libérant ainsi un après-midi, et d'autre part, de raccourcir les vacances scolaires. Dans tous les cas, les 24 heures d'enseignement par semaine ne peuvent être réparties sur plus de six heures par jour et trois heures trente par demi-journée.

Le décret du 27 juin 2017²⁴⁹ a supprimé l'obligation d'organiser cinq matinées d'enseignement et permis ainsi le retour de la semaine à quatre jours.

Le décret du 24 janvier 2013 et les dérogations successives, présentées *supra* ont offert aux collectivités l'opportunité de moduler leurs emplois du temps en fonction de leurs objectifs de politique éducative et de leurs contraintes de gestion. Les communes et les conseils d'école se sont saisis de ce terrain d'expérimentation, faisant émerger une grande diversité d'organisations. Elles ont cherché à concilier des objectifs parfois contradictoires : favoriser un libre accès à des activités, proposer un haut niveau de qualité, maîtriser les coûts.

4 000 communes ou EPCI ont appliqué la nouvelle organisation des rythmes scolaires dès la rentrée scolaire 2013 (22 % des effectifs de l'enseignement public), dont 2 950 de moins de 2 000 habitants et 32 de plus de 50 000. Après la généralisation à la rentrée 2014, 68 % des collectivités se sont inscrites dans le cadre général, 19 % dans un cadre dérogatoire et 14 % expérimental. Les proportions évoluent peu ensuite, avec toutefois une légère augmentation de la part des organisations dérogatoires (19,5 %²⁵⁰).

²⁴⁸ Décret portant autorisation d'expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires.

²⁴⁹ Décret relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.

²⁵⁰ Données communiquées par la DGESCO.

En collaboration avec deux enseignants-chercheurs de l'Université Lille I²⁵¹, la Cour a analysé les différentes organisations du temps scolaire retenues par les communes, en croisant leurs comptes de gestion, les fichiers de la DGCL et des données de l'Insee. Elle a ainsi identifié, pour toutes les communes hors regroupement pédagogique intercommunal (RPI), cinq grands groupes de configurations au cours de l'année scolaire 2016-2017.

Le groupe 1 est constitué d'emplois du temps asymétriques : les journées de classe ont des durées différentes²⁵². Le groupe 2 représente les collectivités qui ont choisi de libérer un après-midi²⁵³. Les groupes 3 et 4 correspondent aux emplois du temps réguliers avec des journées de classe se terminant après 16 heures pour le premier²⁵⁴ et avant 16 heures pour le second²⁵⁵. Enfin, le groupe 5 correspond à l'emploi du temps avant la réforme, chaque journée ayant été écourtée de quarante-cinq minutes.

L'analyse des facteurs déterminants des choix de configurations d'emplois du temps a été approfondie pour les communes de plus de 10 000 habitants sur la période 2016-2017. Des corrélations apparaissent ainsi entre les types d'emplois du temps, les contraintes et choix politiques, la taille des communes et les spécificités des écoles.

²⁵¹ Étude conduite avec Étienne FARVAQUE et Aurélie CASSETTE, enseignants-chercheurs à l'Université de Lille – Sciences et Technologies Lille 1. La méthodologie est détaillée en annexe n° 25.

²⁵² Deux après-midis courts, deux après-midis longs, pauses méridiennes longues ; deux après-midis courts, deux après-midis longs avec matinée standard ; deux après-midis courts, deux après-midis longs avec matinée longues ; trois après-midis courts et un après-midi long ; trois après-midis longs et un après-midi court.

²⁵³ Trois après-midis courts, un après-midi libéré, matinées longues ; trois après-midis courts, un après-midi libéré, matinées longues ; un après-midi libéré et matinées standards.

²⁵⁴ Fin des cours après 16 heures et demi-journée supplémentaire courte ; fin des cours après 16 heures.

²⁵⁵ Fin des cours avant 16 heures, matinées longues ; fin des cours avant 16h, matinée longue, pause méridienne courte.

a) La difficulté de concilier les préconisations des chronobiologistes et les contraintes communales et familiales

De nombreux chronobiologistes affirment que la demi-journée du samedi est préférable au mercredi dans l'intérêt de l'enfant²⁵⁶. Pourtant, le choix des cours le samedi matin ne concernait que 2 % des écoles en 2014 et 0,46 % des écoles restées à 4,5 jours en septembre 2017, quelle que soit la strate de commune concernée. Cette organisation facilite l'organisation d'activités extra-scolaires le mercredi et ne nécessite ni restauration ni transport vers les centres aérés. Cependant, elle rencontre souvent l'opposition des parents et des professionnels du tourisme.

Pour des raisons budgétaires, la commune de **Wattrelos** a privilégié le samedi matin malgré l'avis négatif des familles consultées. Le choix de **Lille** résulte de la volonté de mieux respecter les rythmes de l'enfant et celui de **Montataire** de pérenniser les activités extrascolaires et de conserver une respiration en milieu de semaine. Peu d'écoles se sont appropriées la possibilité de réduire la semaine scolaire en dessous de 24 heures en compensant par une réduction des vacances scolaires.

S'il n'existe pas de consensus sur la meilleure manière de raccourcir les journées de classe, les chronobiologistes insistent sur deux constats. Le premier est relatif à la baisse de la vigilance postprandiale, qui incite à un allongement de la pause méridienne. L'instauration d'activités prenantes pendant la pause déjeuner peut toutefois se révéler néfaste lors du retour en classe. La durée la plus fréquente de la pause méridienne est de deux heures. Le second constat porte sur la désynchronisation de l'horloge biologique des enfants après un week-end long. Pourtant, 7 % des communes ont supprimé les cours le vendredi après-midi en 2014 pour diminuer la fréquentation et recruter plus facilement des animateurs.

b) L'impact de la taille des communes sur les choix d'emploi du temps

La taille des communes favorise l'expérimentation. Le nombre de configurations d'emploi du temps par commune a diminué fortement en 2014 puis s'est stabilisé. En 2016, seulement 11 % des communes avaient encore plusieurs configurations d'emploi du temps. Les grandes communes ont davantage expérimenté la diversité des emplois du temps que les plus petites. La part des communes de plus de 100 000 habitants qui n'offraient qu'une configuration a été divisée par deux parmi celles qui avaient conservé la semaine de 4,5 jours en 2017.

²⁵⁶ *Effet de la durée du week-end sur l'état cognitif de l'élève en classe au cours du lundi*, Delvolvé et Jeunier, 1999, Revue Française de la pédagogie, p.126.

La configuration du groupe 5 (« ancien emploi du temps réduit de 45 minutes par jour ») a été globalement la plus retenue (26 %), ce qui révèle la volonté d'adapter *a minima* l'emploi du temps, quelle que soit la strate. Plus la taille des communes est importante, plus cette organisation a été appliquée : 71 % des plus grandes l'ont appliquée contre 17 % des plus petites.

En revanche, la configuration de deux après-midis courts avec matinée standard a été appliquée dans les communes de petite taille. Ces configurations irrégulières ont été retenues pour une plus grande adaptation aux préférences des parents et une mise en œuvre d'activités éducatives plus aisée qu'une plage horaire de 45 minutes.

La configuration des matinées standards et après-midis asymétriques a été adoptée par 14 % des écoles. Elle a été privilégiée par les communes de moins de 5 000 habitants et de plus de 100 000 habitants. Elle peut révéler des enjeux d'organisation entre écoles d'une même commune ou de communes différentes, qui mutualisent les activités. La commune de **Beaugency** a ainsi modifié son organisation après une première année où les journées de classes ont été réduites de 45 minutes pour offrir deux fois 1 heures 30 d'activité avec des jours différents selon les écoles.

Le choix d'adopter un après-midi libre afin de mettre en place des activités longues, de satisfaire la volonté des parents d'avoir des week-ends longs ou de favoriser le tourisme ou les activités sportives n'est toutefois pas lié à la taille des communes, qui l'ont adopté dans 10 à 12 % des cas quelle que soit la strate. Cette possibilité n'a été saisie que marginalement par les communes entrées dans la réforme dès 2013.

c) Les corrélations avec les particularités des écoles

L'analyse des emplois du temps selon la taille des écoles montre que la configuration « un après-midi libre, les trois autres raccourcis associés à des matinées longues » sont adoptées de façon croissante quand le nombre de classes est plus important.

Les écoles membres du réseau d'éducation prioritaire sont principalement situées en zone urbaine, avec un nombre d'élèves important qui rend les pauses méridiennes courtes plus difficiles à mettre en œuvre, notamment du fait de la nécessité de faire plusieurs services à la cantine. La configuration régulière avec une fin de classe à 16 heures et un après-

midi court est moins mise en œuvre que dans les autres écoles, au profit du temps de classe antérieur diminué de 45 minutes par jour, qui s'inscrit davantage dans l'esprit de la réforme. En revanche, 21 % des écoles en REP+ bénéficient d'un après-midi libre contre 14 % des écoles hors réseau d'éducation prioritaire alors qu'une telle organisation favorise moins les performances scolaires. Elle peut toutefois contribuer au deuxième objectif qui est de redonner du plaisir à l'école.

Du fait des incidences de la réforme des rythmes scolaires de 2013 en termes de fonctionnement des écoles, l'État a laissé aux communes un champ assez large d'expérimentation. Cela s'est traduit par une diversité de configurations des emplois du temps, donnant toute sa portée au partage de responsabilité entre l'État et les collectivités en matière scolaire.

2 - Une réforme cofinancée par l'État, la CNAF, les communes et les familles

L'évaluation des charges supplémentaires induites par la réforme est un exercice complexe car il doit tenir compte de différents paramètres comme les charges induites par le mercredi matin, l'amélioration qualitative des temps périscolaires, les services de transport scolaire supplémentaires. Inversement, des charges ont été réduites du fait d'un moindre recours aux accueils de loisirs le mercredi matin, par exemple. Ainsi, à **La Crau**, les activités sportives pendant le temps scolaire ont été redéployées durant les nouvelles activités périscolaires et l'accueil en centre de loisirs le mercredi matin a été supprimé, minorant les charges de 20 000 €, soit environ 7 % du coût brut de la réforme. La mise en place d'un « plan mercredi », annoncée le 20 juin 2018, pourrait faire évoluer ces organisations.

a) Le coût global de la réforme des rythmes scolaires estimé entre 210 à 310 M€ pour les collectivités et les familles

À partir des comptes de gestion des communes de plus de 3 500 habitants, la Cour a évalué le coût moyen annuel brut de la réforme des rythmes scolaires entre 200 € et 224 € par enfant²⁵⁷. Le coût supplémentaire, pour les communes de plus de 10 000 habitants, atteindrait 270 € par enfant.

²⁵⁷ Étude réalisée par la Cour des comptes, à partir de la comptabilité fonctionnelle, portant sur l'enseignement primaire, la restauration scolaire et les centres de loisirs mais hors des transports scolaires. Le coût est calculé à partir de la progression des dépenses avec une neutralisation de la hausse tendancielle.

Ce constat est cohérent avec les enquêtes déclaratives réalisées par l'AMF à partir d'un échantillon d'environ 6 500 communes, qui faisait apparaître en 2016 un coût brut moyen de 231 € par enfant. Ce coût était plus élevé pour les communes de 10 000 à 30 000 habitants (267 €) et au-delà de 30 000 habitants (248 €).

Les chambres régionales des comptes ont identifié des coûts unitaires plus élevés notamment du fait d'une baisse de la fréquentation ou de prestations diversifiées (360 € par enfant à **Paris**, 332 € au **Havre**). À **Lille** et à **Paris**, l'impact financier a été estimé entre 5 % et 6 % du budget scolaire et périscolaire soit respectivement 2,7 M€ et 34 M€. En revanche, le reste à charge a été de 29 % à **Lille** et 65 % à **Paris**.

Des aides financières sont venues alléger le coût brut supporté par les collectivités.

Le fonds d'amorçage créé par le décret n° 2013-705 du 2 août 2013 octroie un soutien de 50 € annuels par élève et de 40 € annuels supplémentaires par élève pour les communes éligibles à la dotation de DSU dite « cible » ou à la DSR dite « cible », ainsi que dans les DOM (380 M€). Le financement dépend de l'effectif scolarisé, ce qui constitue un avantage pour les communes dont la fréquentation des nouvelles activités périscolaires (NAP) est faible.

La CNAF alloue une aide spécifique aux rythmes scolaires (ASRE), d'un montant total de 109 M€ en 2016, ainsi qu'un financement ordinaire aux accueils de loisirs sans hébergement lorsque les NAP ont été déclarées à la direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale. Un soutien financier pour l'accessibilité des activités périscolaires aux enfants en situation de handicap est également prévu. Le financement dépend du nombre d'heures assurées pour chaque enfant (56 € par enfant pour l'ASRE).

Déduction faite de ces financements spécifiques, les chambres régionales des comptes ont calculé des coûts nets, hors participation des familles, compris entre 20 € et 100 € par enfant à **Ancerville**, **Bagnères-de-Luchon**, **Balaruc-les-Bains**, **Gémenos**, **Herbignac**, **Montargis**, **Pontivy**, **Redon** et **Sarcelles**. À **Vitry-sur-Seine**, la réforme des rythmes scolaires n'a eu aucun impact financier.

Selon l'ANDEV, le coût net de la réforme, hors participation des familles, serait de l'ordre de 150 € annuels par enfant à **Brest**, au **Mans** ou à **Strasbourg**, voire moins de 100 € à **Nîmes**. À **Calvi**, en l'absence d'activités mises en place, le fonds d'amorçage versé par l'État,

uniquement en 2014 et 2015, a permis à la collectivité de dégager en 2015 une recette nette de 33 € par élève d'école maternelle et de 22 € par élève d'école élémentaire.

Au niveau national, le coût total de la réforme peut être estimé à entre 840 M€ et 940 M€ en 2016²⁵⁸.

Tableau n° 23 : impact financier annuel de la réforme des rythmes scolaires

<i>Coût estimé</i>	840 à 940 M€
<i>Recettes fonds d'amorçage État</i>	380 M€
<i>Recettes CAF</i>	250 M€
<i>Coût net restant à la charge des communes et des familles</i>	210 à 310 M€

Source : Cour des comptes

Le coût net à la charge des collectivités et des ménages serait compris entre 210 M€ et 310 M€, soit de 1 % à 1,5 % des dépenses communales consacrées au premier degré. Le poids de la réforme pour les communes a également été allégé par le financement de l'État au titre des contrats aidés, estimé à 44 M€.

Globalement, la réforme des rythmes scolaires a ainsi été financée à 40 % par l'État, 35 % par les collectivités locales ou les familles et 25 % par la CNAF.

b) Des coûts variables selon la configuration des emplois du temps

Les nouvelles activités périscolaires ont un coût par enfant plus faible lorsqu'elles se déroulent après le temps scolaire sur une plage horaire de 45 minutes, quatre fois par semaine, car elles correspondent souvent à de la garderie ou du soutien scolaire. À **Bagnères-de-Bigorre**, les activités réduites et la baisse de la fréquentation ont entraîné un coût de l'ordre de 1 € par enfant en 2016. La commune de **Hagondange** souligne le coût inexistant de la réforme. Le recours à des bénévoles a réduit son impact financier comme à **Briare**, par exemple.

²⁵⁸ Hypothèse un taux de fréquentation de 62 % (soit de 4,2 M d'enfants) et un coût variant entre 200 € et 224 € par enfant.

Un emploi du temps qui libère une demi-journée par semaine permet aux communes de proposer des NAP, plus variées mais plus onéreuses, souvent sous la forme d'un accueil de loisirs sans hébergement (ALSH). Selon l'AMF, cette configuration a concerné 56 % des communes en 2017. Elle nécessite de respecter des normes d'encadrement et de qualification des animateurs, qui sont plus onéreuses (de 20 € à 35 € par enfant²⁵⁹). À **Cuffies**, **Grande-Synthe**, **Sarcelles**, **Vitry-sur-Seine** et **Wattrelos**, un responsable des NAP a été désigné dans chaque école ou groupe scolaire. À **Carnoux-en-Provence**, **Lamotte-Beuvron**, **Redon**, **Solliès-Pont**, **Villemandeur** et **Yutz**, les appels à projets ont permis des interventions ponctuelles, diversifiant les activités proposées, avec un coût horaire moyen variant entre 20 € et 50 €.

Le coût dépend également de la fréquentation, variable selon les emplois du temps choisis. D'après l'IFAC, la fréquentation s'élèverait à 80 % durant la pause méridienne, 60 % en fin d'après-midi et seulement 50 % durant une demi-journée. Le moindre taux de fréquentation des NAP lors d'une demi-journée libérée entraîne un coût unitaire plus élevé.

c) Un impact budgétaire moins apparent des modalités de gestion

Pour les 4 000 communes ayant mis en place les nouveaux rythmes scolaires dès la rentrée 2013, la progression des dépenses a résulté d'une gestion externalisée du service. À l'inverse, l'année suivante, la gestion des nouvelles activités périscolaires a été organisée en régie, comme en témoigne la hausse marquée de la masse salariale.

Les communes sont libres d'exercer leur compétence périscolaire en régie, c'est-à-dire avec leurs moyens propres, ou en recourant à un tiers désigné dans le cadre d'un marché public ou d'une délégation de service public, après mise en concurrence, ou d'une convention dans le cas d'une association subventionnée. Les arbitrages entre gestion en régie des NAP et externalisation s'appuient rarement sur des analyses précises. À **Belfort**, le coût annuel par enfant des activités périscolaires, qui était d'environ 200 € lorsqu'elles étaient assurées par un prestataire, a doublé quand la ville a repris la gestion en régie à la rentrée scolaire de 2015.

²⁵⁹ Estimation d'après les enquêtes *Les nouvelles organisations du temps scolaire*, AMF, 2014 à 2016.

L'externalisation évite les réorganisations des services, les recrutements, les dépenses de formation et la gestion de l'absentéisme. En contrepartie, elle se traduit par des engagements contractuels pluriannuels qui ont pu retarder le retour de la semaine de quatre jours (**Sevran**). Ce mode de gestion a notamment été privilégié par les communes ayant appliqué la réforme des rythmes scolaires en 2013.

Les appels à projets, utilisés par les communes pour confier les services périscolaires à des associations, risquent parfois d'être requalifiés en marchés publics (**Feyzin, La Crau, Lomme, Oullins**).

Le recours à des opérateurs extérieurs peut faire perdre aux communes la maîtrise de la cohérence d'ensemble. La réforme des rythmes scolaires a été l'occasion pour la commune du **Havre** de revoir son offre et ses partenariats avec les associations *via* des marchés de prestation pour harmoniser les tarifs et proposer un guichet unique sous la responsabilité des services municipaux. Le recours à un tiers implique d'exercer un suivi : la commune de **Hauteville-Lompnes** ne s'assure pas que les bilans pédagogiques et financiers prévus par la convention avec l'association gestionnaire du dispositif sont établis.

En cas d'externalisation des activités périscolaires, la sécurisation juridique et l'amélioration du suivi des dispositifs conventionnels doivent donc être recherchées par les communes.

d) Un financement par l'utilisateur ou le contribuable local

Le reste à charge pour les collectivités varie selon les dispositifs et les contenus mis en place. Il dépend également du choix de faire participer ou non les usagers. En complément des financements de la CNAF et de l'État, les communes ont inégalement saisi le levier tarifaire. En 2014 et 2015, d'après l'enquête réalisée par l'AMF, les NAP étaient gratuites dans 66 % des communes. La gratuité était plus marquée dans le monde rural (75 %) que dans le monde urbain (61 %). En septembre 2017, la gratuité restait maintenue par 54 % des communes.

À la rentrée de 2016, 5 % des communes avaient augmenté leurs tarifs, comme **Solliès-Pont** ou **Sully-sur-Loire**. À **Rueil-Malmaison**, le coût de la réforme des rythmes scolaires a été compensé par un redressement tarifaire de toutes les activités périscolaires.

Certaines collectivités ont fait financer la totalité de leur reste à charge par les familles. L'augmentation de 60 % des tarifs (avec un maximum de 150 € à l'année) de la commune de **Solliès-Pont** en 2016 lui a permis d'équilibrer les charges induites par la réforme. À **Six-Fours-les-**

Plages, le coût net été de 77 € par enfant. À **Sainte-Maxime**, il a été évalué à 63 € du fait d'activités réduites (temps calme, jeux, sport) sur la pause méridienne (30 minutes) et après la classe.

Pour les écoles maternelles, le montant du fonds d'amorçage versé en 2015 et 2016 a été supérieur aux dépenses liées à la réforme des rythmes scolaires, entraînant un solde positif de 15 € à 20 € par enfant. À **Sens**, du fait d'une fréquentation de 10 % des effectifs scolarisés lors des NAP organisée chaque jour après la classe, la commune a bénéficié du fonds d'amorçage calculé sur l'ensemble des écoliers. Il en est résulté un gain de l'ordre de 170 000 € au cours de l'année 2015-2016.

À **Vizille** le coût net de la réforme a été de 36 € par enfant en 2016, grâce à la participation des familles dont le montant global était équivalent à celui du fonds d'amorçage. À **Châtenay-Malabry**, le coût par enfant a été de 66 € du fait d'un taux de fréquentation réduit (11 % en maternelle et 3,6 % en élémentaire) et d'une participation financière des parents.

Le coût pour les collectivités a donc pu être fortement minoré par une participation des usagers. L'argument du coût financier avancé par les communes pour justifier un retour à la semaine de quatre jours n'est donc pas généralisable.

3 - Un retour à la semaine de quatre jours non exempt de coûts

Le retour à la semaine de quatre jours de 43 % des communes à la rentrée de 2017 n'a pas supprimé la charge induite par la réforme des rythmes scolaires même si les trois quarts des communes interrogées par l'AMF²⁶⁰ ont justifié ce retour par une économie financière. Sous l'effet de la réforme, les attentes des parents ont évolué, notamment en matière d'activité le mercredi matin. Le retour à quatre jours d'école n'engendre pas toujours une réduction des temps périscolaires et extra-scolaires. L'investissement sur l'extra-scolaire le mercredi peut en effet entraîner des charges supplémentaires résultant des agents recrutés spécifiquement.

Selon l'AMF, la mise en place d'un accueil le mercredi matin s'élève en moyenne à 148 € par enfant, ce qui reste néanmoins inférieur aux coûts des NAP (231 € par enfant). Le service extrascolaire du mercredi étant réalisé en accueil collectif, les collectivités peuvent bénéficier d'une

²⁶⁰ Étude AMF 2017, sur 6 500 réponses dont 43 % sont revenues à quatre jours. Réponse concernant 73 % des communes revenant à quatre jours.

aide de la CAF et d'une participation familiale. De surcroît, la fréquentation pouvant être plus faible le mercredi matin que celle des NAP, les incidences financières du retour à quatre jours peuvent être limitées.

La réforme des rythmes scolaires a ainsi entraîné un « effet cliquet » sur le niveau de qualité des activités périscolaires attendues par les familles, y compris lors du retour à la semaine de quatre jours.

III - Une articulation entre l'État et les communes à développer

Des gains d'efficacité et d'efficience dans l'exercice des compétences peuvent venir d'une meilleure coordination entre les services de l'État et les communes pour les missions qu'elles assurent en son nom (A) et l'élaboration de la carte scolaire (B). Ce processus est d'autant plus important que la rationalisation du réseau des écoles doit se poursuivre (C). Il doit s'inscrire dans une stratégie éducative mieux articulée et dotée d'un pilotage renforcé (D).

A - Des compétences partagées à mieux articuler

Les compétences partagées regroupent l'exercice de missions que les communes exercent au nom de l'État et la prise en charge croissante par les agents municipaux des enfants durant le temps scolaire.

1 - Des responsabilités exercées au nom de l'État insuffisamment coordonnées

L'État a chargé les communes d'assurer deux missions en son nom sans toutefois prévoir les outils nécessaires dans un contexte de mobilité croissante des familles.

a) Les doublons dans l'inscription des élèves

Les communes sont responsables par délégation de l'État de l'inscription des élèves dans le respect des règles nationales : tout refus est soumis à motivation²⁶¹. Elles doivent les inscrire sur le module « mairie » de

²⁶¹ Conseil d'État, 10 mai 1996, *Ville de Paris*.

la base de données *ONDE*²⁶² avant que les directeurs d'école procèdent aux admissions puis informent les maires des communes où habitent les enfants non-résidents²⁶³. En cours d'année, les communes ont besoin des certificats de radiation délivrés par les directeurs pour actualiser leurs listes.

Afin de gérer les activités hors temps scolaire, de nombreuses communes, principalement grandes et moyennes, se sont dotées de logiciels adaptés. En l'absence d'interfaçage avec les applications informatiques des services de l'État, il en résulte une double inscription et une double mise à jour des listes lourde, coûteuse et source d'erreurs. Selon l'association France urbaine, des documents déjà fournis à l'école pour les inscriptions périscolaires sont redemandés aux familles. La tarification des services auprès des parents est arrêtée avec retard car les radiations sont réalisées dans des délais importants. Il peut en résulter des écarts importants entre les données de l'éducation nationale et celles de la commune (**Tarbes**).

En outre, le nombre d'élèves inscrits est un élément essentiel des discussions sur l'évolution de la carte scolaire. L'ANDEV²⁶⁴ souligne ainsi que de nombreuses communes ont observé un report des radiations après les conseils départementaux de l'éducation nationale afin d'éviter des fermetures de classe.

Il serait utile de faire dialoguer la base de données *ONDE* avec les logiciels de gestion des communes, ce qui pourrait également permettre de fiabiliser les données. La DGESCO précise que la première solution d'interfaçage ayant été peu déployée en raison de la lourdeur des opérations, une remise à plat a été engagée en 2014. Une expérimentation est en cours avec pour objectif le déploiement de la solution à la rentrée 2019.

²⁶² L'« Outil numérique pour la direction d'école », anciennement « Base élève 1^{er} degré » (BE1d), est l'application dans laquelle les directeurs d'école doivent comptabiliser depuis 2017 les élèves en situation d'admission définitive, répartis dans une classe et titulaires d'un identifiant national élève (INE).

²⁶³ Article R. 131-3 du code de l'éducation.

²⁶⁴ Association nationale des directeurs de l'éducation des villes.

b) Les difficultés pour les communes à s'assurer du respect de l'obligation scolaire

Le maire doit s'assurer au nom de l'État du respect de l'instruction obligatoire entre 6 et 16 ans²⁶⁵. Il doit faire connaître sans délai à l'IEN les manquements à l'obligation d'inscription ou de déclaration d'inscription.

Cette mission a été historiquement confiée aux communes en raison de leur connaissance fine de leur population et de leur responsabilité en matière de tenue de l'état civil. Elle est désormais rendue plus délicate par l'augmentation de la mobilité et la croissance démographique. Si les communes peuvent recenser les enfants domiciliés sur leur territoire à leur naissance et ceux suivis par les services communaux et les centres communaux d'action sociale, ils disposent, pour les autres, d'informations parcellaires. Leurs outils de suivi ont néanmoins été renforcés par la possibilité d'utiliser un traitement automatisé des données à caractère personnel et de recueillir des informations sur l'inscription et l'assiduité.

Les contrôles des chambres régionales des comptes montrent que les informations restent peu partagées. Les CAF, qui disposent des listes des enfants allocataires, ne transmettent pas systématiquement les informations aux maires qui en font la demande. Aucune procédure généralisée n'est en outre prévue pour que les départements transmettent les données dont ils disposent. Certaines communes ne tiennent pas de liste complète (**Mondeville, Oullins**), font état de difficultés à l'établir (**Montargis**), voire estiment ne pas pouvoir en attester l'exhaustivité (**Aulnay-sous-Bois**). La difficulté peut être accentuée par la non communication par les communes limitrophes de la liste des enfants scolarisés dans le public ou le privé (**Sevran**).

La Cour recommande de formaliser les échanges d'informations entre les communes et les caisses d'allocations familiales afin de permettre aux premières d'assurer au nom de l'État leur mission de contrôle du respect de l'obligation d'instruction. Ce partage des informations serait rendu encore plus nécessaire par l'obligation de scolarité dès trois ans.

2 - L'intervention croissante des communes dans la prise en charge des enfants pendant le temps scolaire

Chargé de la gestion des enseignants et des programmes, l'État est le principal responsable de l'accueil des enfants pendant le temps de classe.

²⁶⁵ Article L.131-1, L. 131-5 et L. 131-6 du code de l'éducation.

Il s'est toutefois progressivement appuyé sur les communes pour pouvoir enrichir les enseignements avec l'intervention d'ATSEM et de personnels spécialisés, de façon facultative, et en leur imposant l'organisation d'un service minimum en cas de grève des enseignants.

a) *L'encadrement des enfants pendant le temps de classe*

Les ATSEM assurent une mission d'assistance au personnel enseignant dans la réception, l'animation et l'hygiène des très jeunes enfants. Ils maintiennent également la propreté des locaux et du matériel servant directement aux enfants. Ils peuvent en outre assister les enseignants dans les classes accueillant des enfants handicapés. Ils participent à la communauté éducative²⁶⁶.

Les missions des ATSEM diffèrent selon les collectivités. Ils peuvent assurer la surveillance pendant la restauration scolaire, lors des accueils de loisirs et, conséquence de la réforme des rythmes scolaires, encadrer les enfants et proposer des animations durant les temps périscolaires²⁶⁷. Certaines communes se sont structurées pour garantir une continuité éducative grâce à la présence d'un ATSEM pendant les temps scolaires, périscolaires et extrascolaires (**Toulouse**), alors que pour d'autres la participation aux accueils périscolaires se fait sur la base du volontariat (**Wasquehal**). Le temps de travail restant est alors constitué de missions d'entretien, qui favorisent moins la professionnalisation des agents.

L'ambivalence du positionnement des ATSEM, qui réside dans la dualité de leur hiérarchie et de leurs missions, a été exacerbée par la réforme des rythmes scolaires. Un ATSEM est placé pendant son service sous l'autorité du directeur de l'école. Il est nommé et, le cas échéant, démis de ses fonctions, après avis consultatif du directeur. La coordination entre les communes et les directeurs, variable selon les collectivités, est globalement insuffisante. Si certaines communes invitent les directeurs à échanger régulièrement avec les services municipaux (**Grande-Synthe**), d'autres ne leur communiquent pas les emplois du temps (**Lamotte-Beuvron**). Or les missions des ATSEM, qui ont parfois été amenés à

²⁶⁶ Décret n° 92-850 du 28 août 1992 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles.

²⁶⁷ Décret n° 2018-152 du 1^{er} mars 2018 portant diverses dispositions statutaires relatives aux agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles.

organiser et animer seuls des activités sur le temps périscolaire, a complexifié les relations avec les enseignants. La rédaction de fiches « métiers » et de plans de formation (**Bayonne**,) a pu permettre de clarifier le rôle des ATSEM, au sein de la communauté éducative, pendant la classe et durant la récréation, ainsi que les principes de leur gestion managériales (plannings, absences et remplacements) et leurs conditions de travail (**Aulnay-sous-Bois**). L'association des maires de France et l'État travaillent sur un projet de charte d'engagement pour favoriser la reconnaissance sociale des ATSEM.

b) L'action complémentaire des communes pendant le temps scolaire

Les communes peuvent organiser des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires dans le prolongement des enseignements obligatoires sans leur porter atteinte. Ces activités se déroulent pendant les heures d'ouverture des établissements et doivent être offertes gratuitement à tous les élèves. Elles sont soumises à un accord du conseil d'école et de l'IEN. L'initiative de cette association au service public de l'éducation revenant aux communes, elles en supportent la charge financière.

Cette possibilité a été renforcée par la loi précitée du 8 juillet 2013 qui précise que tout élève bénéficie, dès le début de sa scolarité obligatoire, de l'enseignement d'une langue vivante étrangère et que l'enseignement des langues et cultures régionales peut être dispensé tout au long de la scolarité, y compris *via* un enseignement bilingue, selon des modalités définies par voie de convention entre l'État et les collectivités. De nombreuses communes interviennent dans ces champs par l'enseignement de langues étrangères ou l'intervention d'éducateurs sportifs ou artistiques (4,3 ETP au **Havre**), ce qui peut se traduire par un investissement important et coûteux (769 professeurs à **Paris**). Les « classes découvertes » s'inscrivent également dans ce cadre.

La Cour avait déjà souligné dans son rapport de 2008²⁶⁸ que la diversité des compléments de formation fournis par les communes posaient les questions de la justification de ces prestations, de la définition de dépenses obligatoires et de l'équivalence des services rendus aux élèves.

²⁶⁸ Cour des comptes, rapport public thématique : *Les communes et l'école de la République*, La Documentation française, décembre 2008, 142 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

c) *La garantie de l'accueil des enfants*

La loi n° 2008-790 du 20 août 2008 a instauré un droit d'accueil gratuit des élèves lorsque les enseignements ne peuvent leur être délivrés en raison d'absences imprévisibles, d'une impossibilité de remplacement ou d'une grève²⁶⁹. Cette responsabilité est déléguée aux communes lorsque l'absentéisme dépasse 25 % : elles doivent informer les familles des modalités d'organisation du service, qui peut être assuré dans les locaux scolaires ou les centres de loisirs. L'État verse une compensation financière.

Les contrôles réalisés ont mis en évidence les limites de cette disposition : absence de dispositif (**Montataire** ou **Vizille**), plan existant mais obsolète et inexploitable (**Petite-Île**), difficultés à mettre en œuvre un accueil adéquat en l'absence de communication par l'éducation nationale du personnel gréviste. La commune de **Beaugency** a entrepris de sonder elle-même les enseignants pour préparer le dispositif, ce qui a été source de tensions.

B - Des modalités perfectibles d'élaboration de la carte scolaire

La définition de la carte scolaire comprend deux aspects : l'allocation des moyens en enseignants par l'État, qui détermine les ouvertures et les fermetures de classes, et la répartition des élèves entre les écoles selon une sectorisation arrêtée par la commune.

1 - Les ouvertures et fermetures de classes décidées par l'État après concertation

En contrepartie de l'entretien des écoles, les communes disposaient au XIX^{ème} siècle du droit de se prononcer sur les ouvertures et les fermetures de classes. Ce droit leur a été retiré en 1962. Par la répartition des emplois d'enseignants, l'État décide de l'ouverture et de la fermeture de classes, même sans accord de la commune²⁷⁰.

²⁶⁹ Article L. 133-1 du code de l'éducation.

²⁷⁰ Conseil d'État, 28 octobre 1992, *Ministre de l'éducation nationale c/ Commune de Meilhan-sur-Garonne* : l'inspecteur d'académie n'est pas tenu de consulter le conseil

Les modalités d'ouvertures et de fermetures de classes par l'État

Les recteurs bénéficient au niveau de l'académie d'emplois et de crédits pédagogiques globalisés dans le cadre de budgets opérationnels de programmes académiques, élaborés à partir de critères démographiques, géographiques et socio-économiques. Ces budgets ont été revus pour la rentrée 2015 dans l'objectif de limiter les effets de seuils et de mieux prendre en compte les critères territoriaux, qui n'intégraient qu'à la marge la difficulté scolaire²⁷¹.

Les recteurs et, par délégation, les DASEN, disposent d'une très grande autonomie pour répartir les postes en fonction des contextes locaux dont ils sont tenus d'avoir une connaissance fine. Aucune grille nationale ne leur permet d'identifier les besoins spécifiques : ils développent chacun leurs propres critères et méthodes de répartition.

a) La concertation préalable aux ouvertures et fermetures de classe

Dans la pratique, la carte scolaire se construit dans le cadre d'un dialogue entre l'État et les collectivités locales. La circulaire n°2003-104 du 10 juillet 2003 relative à la préparation de la carte scolaire du premier degré prévoit des instances de concertation à tous les niveaux et formule des recommandations en termes de calendrier. Les consultations menées par le DASEN impliquent ainsi de nombreux acteurs autour de rendez-vous pluriannuels.

municipal lorsqu'il projette d'affecter un nouvel emploi et donc de créer une classe. CE, 5 mai 1995, *Ministre de l'éducation nationale c/ Association Sauvons nos écoles* : un poste peut être retiré sans l'accord de la commune.

²⁷¹ Appartenance à un contexte rural, urbain ou contrasté ; les académies d'outre-mer forment une catégorie spécifique.

La préparation de la carte scolaire du premier degré

Les DASEN s'appuient sur les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN), premiers interlocuteurs des collectivités. Ils gèrent souvent directement les relations avec les collectivités de grande taille²⁷². Les parlementaires sont également consultés. Aux échanges qui se tiennent au niveau local s'ajoute une procédure de concertation à plusieurs niveaux : conseil supérieur de l'éducation à l'échelle nationale, conseil académique de l'éducation nationale et conseil départemental de l'éducation nationale où siègent les représentants des communes, départements, régions, des personnels et des usagers²⁷³. Les comités techniques spéciaux départementaux, présidés par le DASEN, jouent un rôle important dans le processus. L'autorité organisatrice des transports est consultée lorsque les modifications de la carte scolaire entraînent une adaptation substantielle des transports scolaires²⁷⁴. Un lien est également entretenu avec le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP).

La remontée d'informations sur les effectifs est assurée *via* le logiciel *ONDE*. Les IEN et DASEN peuvent procéder à des ajustements. Pendant les mois de novembre et décembre se tiennent les échanges entre communes et IEN. Le comité technique paritaire départemental, puis le conseil départemental de l'éducation nationale, donnent en février leur avis sur la répartition. En fonction des inscriptions connues en juin, cette dernière est affinée. Des mesures d'ajustement sont décidées en septembre.

Dans l'ensemble, les communes contrôlées par les chambres régionales des comptes ont fait état de l'amélioration de leurs relations avec les services de l'éducation nationale, notamment en amont des ouvertures et fermetures de classes (**Alençon, La Châtre, Sevran**).

La diminution des tensions autour de la carte scolaire a été favorisée par la plus grande faculté des DASEN à s'adapter aux contextes locaux du fait de la disparition de seuils nationaux. La principale explication est cependant l'accroissement des moyens pendant la période contrôlée par la Cour. À la suite de la loi du 8 juillet 2013, 10 628 nouveaux postes ont été affectés à l'enseignement primaire entre 2012 et 2017. Depuis 2011, le nombre d'enseignants du premier degré public a ainsi augmenté plus rapidement que celui des élèves (3,2 % contre 1,4 %²⁷⁵).

²⁷² Notamment dans les Bouches-du-Rhône, la Loire-Atlantique, le Nord, la Somme.

²⁷³ Articles L. 35-1 et R. 35-1 et suivants du code de l'éducation.

²⁷⁴ Article L. 213-11 du code de l'éducation.

²⁷⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*. La Documentation française, octobre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

b) Des prévisions d'effectifs insuffisamment partagées

L'établissement de la carte scolaire repose notamment sur la qualité de la prévision des effectifs. Or, outre les limites des modalités d'inscription et de radiation des enfants évoquées *supra*, aucune méthodologie ni outils communs n'ont été développés entre communes et services de l'éducation nationale. L'association des maires de France insiste sur le caractère central des prévisions. Elle estime que le rôle joué par les communes est insuffisamment pris en compte.

L'État réalise des prévisions pluriannuelles pour déterminer ses besoins et anticiper les conséquences en termes de maillage scolaire. Chaque DASEN établit sa méthodologie en se basant sur les chiffres élaborés avec le ministère²⁷⁶ et les remontées des directeurs dans le logiciel *ONDE*.

Les communes produisent également des prévisions pour calibrer leurs investissements et anticiper les moyens de fonctionnement. Elles réalisent leurs propres prospectives, si elles disposent des ressources pour ce faire, en prenant en compte leurs projets d'aménagement. La recommandation formulée par la Cour dans son rapport déjà cité de 2008 sur l'amélioration des méthodes de prévision n'a pas été suivie d'effet.

À l'exception des conventions de ruralité, détaillées *infra*, les échanges restent trop dénués de dimension pluriannuelle. En Moselle, le DASEN alerte souvent par courrier les maires des risques de fermetures de classes deux à trois ans auparavant. Les démarches pluriannuelles, comme celle de Lille, gagneraient à être développées et davantage partagées.

Ainsi, la Cour estime souhaitable de développer les interfaces entre les logiciels de gestion et la base de données *ONDE* pour fiabiliser le suivi du nombre d'élèves et élaborer une méthodologie partagée entre l'État et les communes afin de développer en commun des prévisions d'effectifs pluriannuelles.

²⁷⁶ Les rectorats élaborent, en concertation avec les DASEN, des prévisions départementales pour les écoles publiques et privées (sous contrat et hors contrat) du premier degré pour les rentrées n+1 à n+3. Les prévisions académiques et départementales retenues à l'automne résultent d'un dialogue entre le service statistique académique et la DEPP. Du CE1 et CM2, un taux de passage apparent est appliqué aux effectifs d'élèves observés pour l'année n. Pour l'enseignement préélémentaire et le CP une projection des taux de scolarisation par âge est appliquée aux données de population. La DEPP réalise à partir de données de l'Insee des estimations départementales des populations par âge. Elles sont projetées à solde migratoire départemental constant et mortalité constante, en prenant en compte les naissances domiciliées de l'année n-1, pour obtenir les populations aux 1^{ers} janvier n à n+4 (rentrées n-1 à n+3).

2 - La sectorisation : un exercice varié de la liberté laissée aux communes

Les communes bénéficient d'une grande liberté pour implanter les écoles et définir leurs ressorts. Deux finalités peuvent être recherchées par la sectorisation : la répartition des élèves en fonction des places disponibles et la recherche de mixité sociale.

La sectorisation est ainsi ancienne dans certaines communes tandis que d'autres opèrent des aménagements pour prendre en compte la concentration des difficultés sociales dans certains quartiers et les évolutions démographiques. Dans la commune de **Val-de-Reuil** les migrations intra-communales et les programmes de rénovation urbaine nécessitent de revoir la carte scolaire du fait de l'existence d'écoles saturées et d'autres devenues surcapacitaires. L'« indicateur de mixité »²⁷⁷ que calcule la commune de **Belfort** montre que le travail réalisé conjointement avec l'État ne permet pas de compenser les inégalités territoriales qui se traduisent par de grandes disparités des établissements au regard des indicateurs sociaux. Pour y remédier, la commune d'**Oullins**, a mis en place un système de bus destiné à favoriser la mixité en fin d'école élémentaire. À **Mondeville**, la carte scolaire a été revue en 2011 pour rééquilibrer la répartition et favoriser la mixité sociale compte tenu de la fermeture de classes dans un groupe scolaire, de la saturation d'autres écoles et d'un taux d'évasion scolaire en moyenne de 20 %. Les dérogations internes permettent de prendre en compte les contraintes professionnelles et personnelles des familles, notamment lorsque les services périscolaires ne sont pas proposés dans toutes les écoles.

Depuis le 1^{er} janvier 2005²⁷⁸, la définition du ressort des écoles a été transférée du maire au conseil municipal ou au conseil communautaire compétent. L'objectif est de rendre transparente la détermination des périmètres. De nombreuses assemblées délibérantes n'ont toutefois pas délibéré (**Aulnay-sous-Bois**, **Gémenos**, **Redon**, **Tournefeuille**, **Vitry-sur-Seine**). La commune de **Lille** n'a volontairement pas délibéré afin de pouvoir répartir les élèves avec plus de souplesse. Or des marges de manœuvre peuvent être conservées, notamment par la définition de « périmètres flottants » pour affecter les élèves selon le taux d'occupation

²⁷⁷ Il s'appuie sur une répartition des catégories socio-professionnelles des familles réalisée à partir des élèves scolarisés en sixième des collèges et originaires de l'école concernée.

²⁷⁸ Article L. 212-7 du code de l'éducation.

des écoles et éviter les créations de classes (**La Crau**). À **Mondeville**, un des « îlots » principalement constitué de zones commerciales n'est pas directement rattaché à une école : les élèves sont affectés aux établissements en fonction des places et des contraintes des familles.

Afin de garantir la transparence des affectations, les communes instaurent souvent des commissions pour accorder les dérogations internes et externes, offrant un siège aux associations de parents d'élèves et à l'éducation nationale. En Seine-Saint-Denis, les IEN y participent.

Comme l'avait déjà constaté la Cour en 2008, la transparence de la sectorisation et de l'affectation des enfants, pendant de la grande liberté des communes en termes de définition du ressort des écoles, est inégalement garantie.

C - Une organisation de l'offre scolaire à appréhender à l'échelle intercommunale

Afin de généraliser l'éducation, la loi Goblet du 30 octobre 1886 a posé le principe de l'implantation d'une école publique par commune. La réunion de deux ou plusieurs écoles n'est obligatoire que si elles sont distantes de moins de trois kilomètres et que la population scolaire de l'une d'elles est régulièrement inférieure à quinze élèves²⁷⁹.

Ces dispositions, associés à l'attachement de la population française à l'école communale, rendent difficile l'adaptation du réseau des écoles aux évolutions démographiques. Le regroupement intercommunal est laissé à l'initiative des communes, qui y recourent de façon limitée.

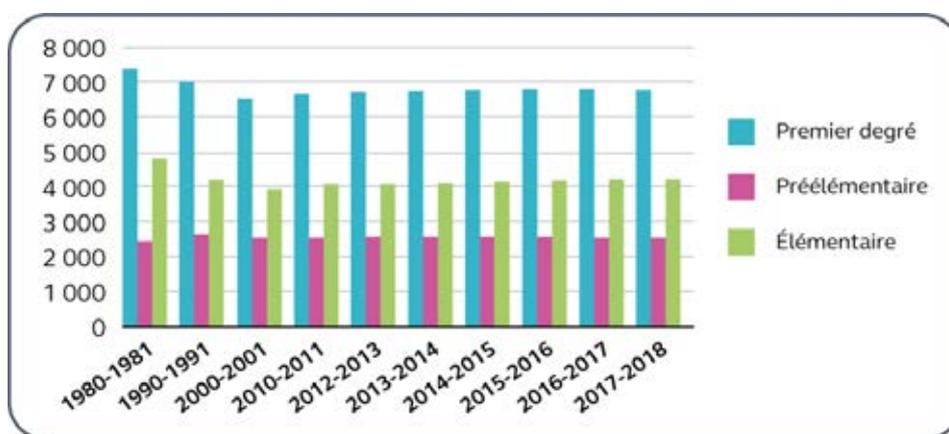
1 - Les disparités territoriales croissantes qui nécessitent de poursuivre l'adaptation du maillage scolaire

À la rentrée de 2017, 6,8 millions d'élèves étaient scolarisés dans les écoles publiques et privées du premier degré, dont 2,5 millions dans l'enseignement préélémentaire et 4,2 millions dans l'élémentaire. Malgré l'augmentation du taux de scolarisation, une baisse sensible du nombre d'élèves dans les écoles primaires est intervenue ces trente dernières années, de 7,4 millions en 1980 à 6,8 millions en 2017. Le léger mouvement de reprise observé depuis dix ans, avec une progression de 1,6 % des effectifs du premier degré hors Mayotte sur la période 2006-2016

²⁷⁹ Article L. 212-2 du code de l'éducation.

(107 000 élèves), s'est tassé en fin de période. L'augmentation des effectifs de 1 % depuis la rentrée 2012 est portée par la hausse de 2,6 % dans l'élémentaire tandis que le nombre en préélémentaires diminue (- 1,4 %). Un nombre croissant d'enfants porteurs de handicap est par ailleurs scolarisé dans les écoles non spécialisées.

Graphique n° 30 : évolution de l'effectif scolarisé dans le cycle primaire (écoles publiques et privées), en milliers d'élèves



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DEPP, hors adaptation scolaire et scolarisation des élèves handicapés (ASH)

La population scolarisée est très inégalement répartie sur le territoire : près du quart est concentré dans trois académies (Versailles, Créteil, Lille). Quatre départements²⁸⁰ comptent chacun plus de 200 000 élèves et, à l'opposé, 34 départements moins de 30 000 élèves²⁸¹.

Ces disparités sont renforcées par les variations d'effectifs scolaires depuis plusieurs années. L'Insee met ainsi en évidence trois phénomènes : la métropolisation, qui concentre le dynamisme dans les capitales régionales, la croissance des couronnes des grands pôles des aires

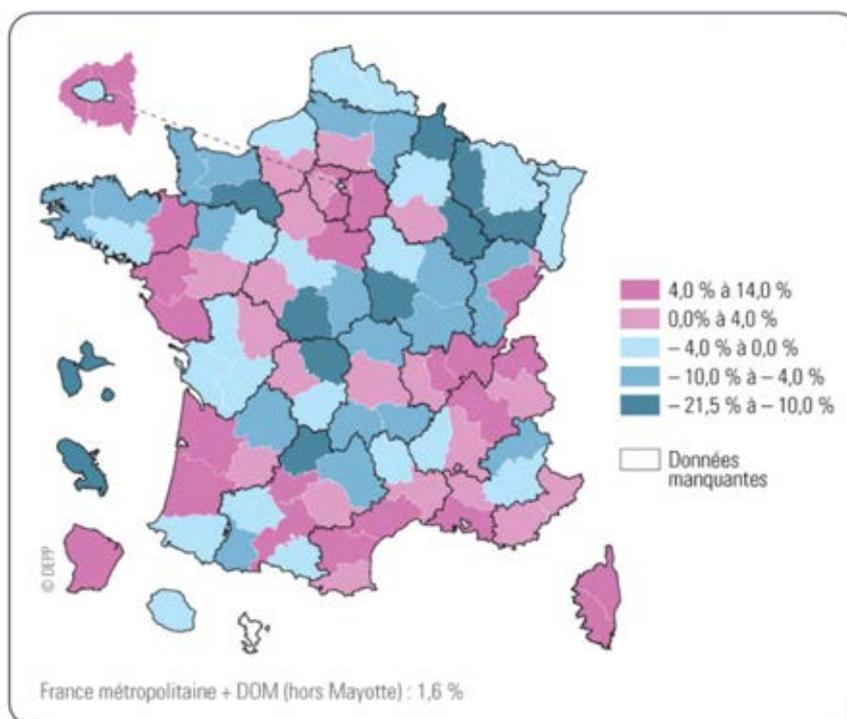
²⁸⁰ Bouches-du-Rhône, Nord, Rhône (y compris la Métropole de Lyon) et Seine-Saint-Denis.

²⁸¹ L'État de l'école 2017, DEPP.

urbaines et l'attractivité des secteurs arc atlantique, Sud-Méditerranée, vallée du Rhône et Île-de-France²⁸².

Ainsi, les départements d'Île-de-France, du pourtour méditerranéen, des académies de Bordeaux, Grenoble, Lyon et Nantes ont des démographies dynamiques tandis que d'importantes baisses touchent le Nord-Est et le Centre de la France. 4 départements sur 10 ont perdu des effectifs depuis 2006, avec une baisse supérieure à 10 % dans 9 départements. Dans les DOM, les effectifs sont en hausse en Guyane de plus de 10 % mais en diminution de plus de 15 % en Guadeloupe et en Martinique.

Carte n° 2 : évolution des effectifs du premier degré, secteurs publics et privés, entre la rentrée 2006 et la rentrée 2016



Source : *Géographie de l'école, 2017, ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

²⁸² *La France et ses territoires*, édition 2015.

Le ministère de l'éducation nationale prévoit une diminution de 2 % des effectifs du premier degré (incluant Mayotte) entre 2017 et 2020²⁸³, qui devrait s'accompagner d'une accentuation des disparités existantes.

Selon les projections relatives aux écoles publiques, 13 départements²⁸⁴ devraient voir leurs effectifs se stabiliser ou augmenter légèrement (jusqu'à 3 %), auxquels s'ajoutent deux départements plus dynamiques (4 % en Haute-Garonne et 6 % en Guyane)²⁸⁵ et la situation exceptionnelle de Mayotte (14 %).

Tableau n° 24 : prévision des effectifs dans le secteur public 2016-2020 par département

Évolution des effectifs	14 %	4 % à 6 %	0 % à 3 %	-1 % à -4 %	-5 % à -9 %	-10 % à -13 %
Nombre de départements concernés	1	2	13	34	41	10

Source : Cour des comptes, d'après les projections d'effectifs publics du ministère de l'éducation nationale

Ailleurs, le nombre d'élèves scolarisés devrait diminuer légèrement dans 34 départements (de 1 % à 4 %), de façon plus importante dans 41 (de 5 % à 9 %) et même de plus de 10 % dans 10 départements²⁸⁶.

2 - Une adaptation du maillage des écoles à poursuivre

Les évolutions démographiques ont remis en cause l'efficacité du maillage dense des écoles rurales. Le nombre d'écoles maternelles et élémentaires publiques et privées a diminué de 68 700 en 1980 à 52 500 en 2013, pour atteindre 50 200 à la rentrée 2017, soit une baisse d'un quart en presque quatre décennies²⁸⁷, due principalement à la réduction des écoles à classe unique et à la fusion d'écoles maternelles et élémentaires. Les écoles à classe unique ont certes permis de généraliser la scolarisation mais elles posent aussi des difficultés de gestion.

²⁸³ Soit de 39 000 élèves en 2018 et de 61 500 en 2019 et 2020 selon une note de la DEPP de mars 2018.

²⁸⁴ La plupart des départements d'Île-de-France, l'Ain, les Alpes-Maritimes les Bouches-du-Rhône, la Gironde, l'Hérault, la Loire-Atlantique, le Rhône et le Vaucluse.

²⁸⁵ Essonne, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise.

²⁸⁶ Les départements ruraux des Ardennes, de la Creuse, de la Haute-Saône, de l'Indre, du Lot, de la Lozère, de l'Orne et des Vosges, la Guadeloupe et la Martinique.

²⁸⁷ L'état de l'école 2017, DEPP et données DGESCO.

Depuis 2013, la réduction du nombre total d'établissements du premier degré s'est généralisée dans presque toutes les académies à l'exception de Paris, Versailles, la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion. Elle a été particulièrement forte dans certaines d'entre elles (Besançon, Dijon, Nancy-Metz, Reims). En parallèle, le nombre de classes par école a augmenté et la part des écoles à classe unique a diminué (8,6 % contre 11 % en 2005) même si ces dernières représentent encore une part importante dans certains départements ruraux (notamment 28 % dans la Nièvre, 29 % en Ariège, 20 % dans l'Allier).

Cette adaptation n'a toutefois pas suivi les évolutions démographiques constatées. De plus, elle ne répond pas à l'objectif, fixé par le législateur, de faciliter l'accès de tous les élèves à la réussite scolaire²⁸⁸. Comme la Cour l'a souligné à plusieurs reprises dans ses différents rapports²⁸⁹, le système de répartition des emplois a bénéficié d'adaptations trop lentes pour allouer les moyens nécessaires dans les zones à fort taux d'échec scolaire.

Ainsi, le nombre d'élèves par classe dans le premier degré (23,6 en moyenne) est le plus important dans les départements les plus peuplés, à l'exception du Nord (24). En métropole, il varie de 15,1 en Lozère à 25,3 dans l'Essonne²⁹⁰. La catégorie des écoles de moins de 50 élèves bénéficie du nombre moyen d'enseignants par élève le plus favorable, y compris par rapport aux écoles en éducation prioritaire.

Les zones rurales et de montagne bénéficient proportionnellement d'un niveau élevé de moyens, conséquence du maillage dense des écoles, qui ne se justifie pas toujours par une géographie ou un éloignement spécifique.

L'adaptation aux évolutions démographiques dépend de la capacité des communes à construire les infrastructures nécessaires. À **Marseille**, le rythme d'investissement inférieur à la croissance des effectifs entraîne un nombre croissant d'élèves par classe. Au contraire, la volonté des communes de conserver le maillage historique des écoles se traduit par un nombre d'élèves plus faible par classe. La charte fondatrice de la commune nouvelle de **Thizy-les-Bourgs** prévoit, par exemple, le maintien des six écoles publiques, auxquelles s'ajoute une école privée alors que la population scolaire a diminué de 8 % de 2013 à 2017.

²⁸⁸ Article L. 111-1 du code de l'éducation.

²⁸⁹ Le dernier en date : Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement*, 2017.

²⁹⁰ *Géographie de l'école 2017*, DEPP.

Au regard de ces constats, la Cour recommande de poursuivre la restructuration du maillage scolaire en développant davantage les outils de concertation et d'accompagnement.

3 - Une dimension intercommunale peu prise en compte

Les communes justifient la pertinence d'un maillage d'écoles dense par l'exigence de proximité dans les territoires ruraux et de limitation du temps de transport des enfants. Elles considèrent que les regroupements peuvent se traduire par des transferts de charges entre l'État, qui limite le taux d'encadrement, et les communes, qui doivent financer les frais de bâti et de transport.

Pourtant, la multiplication de petites entités peut avoir des effets négatifs sur la qualité de l'offre scolaire : pilotage difficile du système éducatif, détournement des IEN des missions pédagogiques, isolement des enseignants, cloisonnement entre les cycles et manque d'attractivité des fonctions de direction²⁹¹. Elle peut également être un frein à la scolarisation, le cadre réglementaire ne permettant pas l'accueil des trois à cinq ans dans une classe unique, sauf dérogation de l'inspecteur d'académie.

De plus, les territoires communaux ne répondent plus toujours à la réalité des bassins de vie. Le maillage communal peut ainsi poser des difficultés d'organisation aux parents. Pour les communes rurales, il est en outre difficile de proposer des services périscolaires de bonne qualité en raison des difficultés de recrutement des animateurs et du coût des prestations. L'association des maires de France insiste ainsi sur la difficulté à mettre en place la réforme des rythmes scolaires dans les milieux ruraux et montagneux.

²⁹¹ *La mise en œuvre des conventions ruralité*, rapport au Premier ministre, Alain Duran, sénateur de l'Ariège, 20 mai 2016 et *Les conseils d'école : pour une relation de confiance dans un cadre renouvelé*, rapport d'information sénatorial n° 553 fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, juin 2015.

a) Un transfert aux EPCI minoritaire

Au 1^{er} janvier 2018, 395 des 1263 EPCI disposaient de la compétence scolaire et 572 de la compétence périscolaire. Sauf exception, celles-ci sont facultatives²⁹², ne figurant pas parmi les compétences obligatoires ou optionnelles que les EPCI doivent ou peuvent exercer de plein droit en lieu et place de leurs communes membres.

L'attachement des communes à la compétence scolaire explique pour une part le peu de transferts opérés. Cependant, les spécificités de la compétence scolaire (diversité des emplois du temps des écoles et des besoins de services périscolaires, par exemple) et la grande étendue des territoires intercommunaux depuis la refonte de la carte des EPCI peuvent compliquer le transfert qui n'est donc pas systématiquement synonyme de maîtrise des coûts et d'amélioration de la qualité de service, d'autant plus s'il est partiel et opéré sans réflexion d'ensemble. À **Villedieu-les-Poêles-Rouffigny**, le transfert à l'intercommunalité des compétences en matière périscolaire et de transport a entraîné des difficultés de coordination qui ont conduit la chambre régionale des comptes à recommander d'unifier les compétences scolaire et périscolaire. La multiplication des acteurs dans la commune de **Cahors**, où des agents de la communauté d'agglomération et du centre intercommunal d'action sociale interviennent en plus des agents communaux, complique l'organisation et crée des surcoûts.

Certains EPCI interviennent sur la compétence scolaire sans transfert de compétence, *via* des fonds de concours (**Soissons**, pour l'entretien du patrimoine scolaire), en mettant à disposition gratuitement des équipements (**Hauteville-Lompnes**), en supportant le coût de transport, fréquemment pour les piscines (**communauté de communes des Hauts-de-Flandres**) ou en réalisant des activités ponctuelles (**Thizy-les-Bourgs**, initiation informatique).

En matière périscolaire, les interventions des EPCI sont plus fréquentes mais restent minoritaires. En 2016, sur les 914 EPCI concernés par l'étude réalisée par la Cour en partenariat avec les enseignants-chercheurs de l'Université de Lille I, 778 n'exerçaient pas la compétence périscolaire, 118 la mettaient en œuvre et 34 n'effectuaient qu'une partie des missions, les autres restant communales (appui technique, distinction entre maternelle et élémentaire, garderie et nouvelles activités périscolaires).

²⁹² Article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales.

L'exercice de cette compétence peut également être différencié au sein d'un même territoire à la suite, par exemple, de fusions d'EPCI. La commune d'**Amélie-les-Bains-Palalda** a transféré les nouvelles activités périscolaires à la communauté de communes du **Haut-Vallespir** en 2014, tout en conservant les autres temps périscolaires.

Enfin, la mise en place d'économies d'échelle peut se révéler complexe et dépend de la volonté des exécutifs locaux. Ainsi, la communauté de communes du **Noyonnais** compte 19 sites de restauration scolaire et d'accueil périscolaires et 49 sites de nouvelles activités périscolaires. Malgré les efforts pour doter chaque site d'un personnel qualifié, dix sites ne pouvaient toujours pas être déclarés en accueil collectif pour mineurs fin 2017. La baisse des effectifs s'est toutefois traduite par trois regroupements. De même, la communauté de communes **Brenne-Val-de-Creuse** a décidé de conserver les 17 sites de restauration existants et de ne pas se doter d'une cuisine centrale.

Minoritaire, le transfert des compétences scolaire et périscolaire aux EPCI n'apporte pas nécessairement de gains d'efficacité. La prise en compte de la dimension intercommunale attachée à ces compétences passe par la mobilisation des outils existants.

*b) Les regroupements pédagogiques intercommunaux :
un outil peu et tardivement mobilisé*

Les « regroupements pédagogiques intercommunaux » (RPI) sont des réunions de communes en vue de l'établissement et l'entretien d'une école. Ils peuvent être organisés dans le cadre d'une simple entente intercommunale (RPI « non adossé ») ou suivant les règles de fonctionnement d'un établissement public de coopération intercommunale (RPI « adossé »). Les RPI, qui préexistent pour la plupart aux EPCI, sont souvent portés par des syndicats intercommunaux²⁹³. Le scolaire²⁹⁴ fait ainsi partie des trois compétences les plus répandues dans les syndicats²⁹⁵ en raison de la sensibilité du sujet pour les élus et de périmètres géographiques qui ne concordent pas toujours avec ceux des EPCI.

²⁹³ Article L. 522-1 du code général des collectivités territoriales. Au 1^{er} janvier 2017, 2 062 syndicats disposaient de la compétence scolaire, 1 819 pour le périscolaire ; 1 070 d'entre eux disposaient des deux compétences.

²⁹⁴ Établissement scolaire, activités périscolaires et transport scolaire.

²⁹⁵ Cour des comptes, *La carte des syndicats intercommunaux*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juin 2016.

En 2017, 4 949 RPI regroupaient 531 464 élèves (9 % des effectifs). Leur nombre a faiblement augmenté entre 2013 et 2017 (+ 2%). Le nombre d'élèves moyen par classe y est inférieur à la moyenne nationale (21,1 contre 23,6 en 2017). Les RPI dits « dispersés » rassemblent les élèves de plusieurs communes par niveau pédagogique, chaque école conservant son statut juridique et sa direction. Dans les RPI dits « concentrés », tous les élèves sont, au contraire, scolarisés dans une des communes. Si les RPI dispersés restent majoritaires (66 %), leur part diminue au profit des RPI concentrés (+ 5 points depuis 2013²⁹⁶).

Encouragée par les services de l'État, la constitution de RPI dépend de la volonté politique des élus locaux et apparaît par conséquent très variable selon les territoires. Ainsi, les départements de la Marne et de la Haute-Saône comptent respectivement 185 et 129 RPI publics, mais seulement neuf étaient constitués en Lozère et dans le Finistère et deux dans le Morbihan à la rentrée 2017²⁹⁷. En Côte-d'Or, la rationalisation du maillage scolaire se traduit par 24 % des élèves scolarisés dans un RPI, contre 9 % en moyenne nationale, et une proportion plus importante de communes ne disposant pas d'école (62 % contre 38 %²⁹⁸).

Les RPI sont souvent utilisés en dernier ressort pour pallier la baisse des effectifs. Une réflexion pluriannuelle pourrait permettre de faire évoluer le maillage progressivement dans une stratégie globale. La Meurthe-et-Moselle a entrepris un travail de réorganisation de RPI dispersés vers des RPI regroupés autour de pôles intégrant un collège et les écoles rattachées²⁹⁹. Grâce à un partenariat avec l'Insee, la DGESCO développe de nouveaux outils, notamment un « simulateur de temps de trajet », pour identifier plus finement le maillage pertinent en milieu rural.

La carte actuelle des RPI ne correspond pas au périmètre des EPCI. Cette situation peut générer une certaine complexité du point de vue des administrations de l'État³⁰⁰ comme dans la Somme où, depuis les fusions et les redécoupages effectués dans le cadre de la loi NOTRÉ, des RPI se situent désormais sur deux intercommunalités différentes. Le développement des outils de concertation doit permettre de faire face à ces situations.

²⁹⁶ Voir annexe n° 27.

²⁹⁷ Données DGESCO.

²⁹⁸ Données communiquées par la direction départementale des services de l'éducation nationale de la Côte-d'Or.

²⁹⁹ Exemple détaillé par le rapport Duran précité.

³⁰⁰ Cette complexité apparaît notamment dans le rapport n° 2015-025 sur le pilotage et le fonctionnement de la circonscription de 1^{er} degré à madame la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'inspection générale de l'éducation nationale et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, juin 2015.

c) Les conventions de ruralité : une démarche à poursuivre

Les conventions de ruralité visent à favoriser le regroupement des écoles dont la fragilité justifie un traitement prioritaire et une réflexion plus globale sur l'accueil périscolaire et la petite enfance. Cette démarche pluriannuelle se fonde sur un diagnostic du réseau des écoles, une concertation sur les conditions et les modalités de sa réorganisation. En contrepartie du regroupement des écoles demandé aux élus locaux, l'État s'engage sur la lutte contre l'isolement pédagogique et géographique en mobilisant différents dispositifs (mutualisation des ressources, réseaux école-collège, « plus de maîtres que de classes », « accueil des moins de trois ans »). Il s'engage aussi à financer les ressources numériques des écoles concernées.

Alors que le rapport de la Cour de 2008 constatait que la première convention signée dans le Cantal en 2006 ne faisait pas l'objet d'un suivi, le renouveau des conventions ruralité a été initié dans ce département en 2013 pour accompagner les suppressions de postes intervenues dans le cadre de la revue générale des politiques publiques (RGPP). La démarche a ensuite été étendue à d'autres services académiques³⁰¹.

Pour l'association des maires de France, la démarche partenariale répond à une demande de concertation plus étroite avec les communes, mais les échanges ont surtout porté sur la nécessité de réorganiser le tissu scolaire en contrepartie de l'affectation des nouveaux moyens déployés par la loi du 8 juillet 2013. L'association des maires ruraux de France évoque des conventions imposées, peu propices de ce fait à l'appropriation de cette démarche nécessaire par les communes.

L'État a pour objectif de renouveler les conventions arrivant à terme et d'augmenter leur nombre. Quarante départements étaient signataires d'une convention au 31 décembre 2017. Une dizaine de conventions étaient en cours de signature et une dizaine en écriture, ce qui devait permettre d'atteindre l'objectif de soixante que s'est fixé le gouvernement.

³⁰¹ Allier, Ariège, Aveyron, Creuse, Dordogne, Gers, Haute-Loire, Hautes-Pyrénées, Lot et Nièvre.

d) L'intérêt d'une démarche intercommunale en matière de sectorisation

L'ANDEV a fait part des cas de **Toulouse**, où les élèves du quartier de Malepère sont actuellement scolarisés dans la commune limitrophe de Saint-Orens, dont une école était sous-occupée, et de **Dijon**, qui cherche à mettre en œuvre une solution identique. La commune de **Belfort** mène une réflexion avec les communes de la première couronne de sa communauté d'agglomération pour équilibrer les flux dans une stratégie générale de stabilisation de la population scolaire. La commune de **Montaigu**, en raison de son territoire exigu, intègre dans sa sectorisation des quartiers périphériques des communes voisines³⁰². Un tel raisonnement permet de mieux exploiter les capacités des locaux pour rationaliser les investissements et les dépenses de fonctionnement.

Les prévisions démographiques sur les trois prochaines années rendent nécessaire de prendre en compte, pour le maillage des écoles, la dimension intercommunale des compétences scolaire et périscolaire. Les outils existants tels que les RPI et les conventions de ruralité doivent être développés. La mise en place d'un maillage intercommunal ne nécessite pas nécessairement de transfert de la compétence scolaire ou périscolaire aux EPCI, solution rarement retenue en pratique.

D - Le renforcement de la stratégie et du pilotage des politiques éducatives locales

Le dispositif de collecte et de traitement des informations statistiques et budgétaires, adossé au conseil territorial de l'éducation nationale, que préconisait la Cour en 2008 pour évaluer la politique scolaire, n'a pas été mis en place. Il aurait facilité le partage de données entre État et collectivités pour développer des analyses conjointes, établir une stratégie commune et favoriser une confiance réciproque.

La réforme des rythmes scolaires a favorisé la réflexion sur les projets éducatifs des communes. Cette démarche devrait être consolidée par la définition d'une stratégie coordonnée des collectivités en matière scolaire et périscolaire. Par ailleurs, il apparaît nécessaire de mieux préparer et évaluer les conditions de mise en œuvre des réformes.

³⁰² Une fusion de ces communes au sein d'une commune nouvelle sera effective au 1^{er} janvier 2019.

1 - Favoriser la définition d'une stratégie coordonnée des collectivités en matière scolaire et périscolaire

En 2008, la Cour avait fait le constat de l'absence de politique éducative clairement explicitée dans les communes, y compris les plus importantes. Si la réforme des rythmes scolaires a obligé les différents acteurs à dialoguer, la coordination de leurs interventions reste insuffisante.

a) Renforcer les PEDT

En positionnant les activités périscolaires dans le prolongement du service public de l'éducation nationale, la réforme des rythmes scolaires a renforcé le besoin de construire des stratégies locales coordonnées. Dans ce but, la loi du 8 juillet 2013 a prévu de formaliser la démarche dans un projet éducatif territorial (PEDT³⁰³), cosigné par les services de l'éducation nationale, visant à proposer un parcours éducatif cohérent et de qualité avant, pendant et après l'école.

L'obligation imposée par l'État aux communes de se doter d'un PEDT pour accéder à certaines dérogations et expérimentations³⁰⁴ a entraîné leur généralisation. En juin 2016, 92 % des communes étaient couvertes par un PEDT, soit 96 % des effectifs dans l'enseignement public du premier degré. Pour accompagner leur déploiement, des groupes d'appui départementaux (GAD) ont été créés. Ils valident les projets, les accompagnent et les évaluent³⁰⁵.

³⁰³ Les modalités d'élaboration, les objectifs et le contenu ont été précisés par deux circulaires : la circulaire n° 2013-036 du 20 mars 2013 a été remplacée par la circulaire n° 2014-184 du 19 décembre 2014.

³⁰⁴ Comme détaillé précédemment : emplois du temps (hors retour à la semaine de quatre jours), reconnaissance des activités comme accueil collectif pour mineurs et perception du fonds de soutien.

³⁰⁵ Il réunit le préfet du département, la direction départementale de l'éducation nationale et régulièrement les caisses d'allocations familiales, les caisses de la mutualité sociale agricole, le département et des associations.

Une évaluation réalisée par le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports en 2017 a conclu que les PEDT ont permis aux petites collectivités de se doter d'un projet éducatif et aux grandes parfois d'approfondir leur réflexion³⁰⁶. Cependant, elle a constaté aussi que les PEDT traitaient insuffisamment du pilotage des politiques éducatives. Leur élaboration et leur mise en œuvre n'ont fait l'objet d'un comité de pilotage que dans les deux tiers des cas en dépit du caractère obligatoire du suivi³⁰⁷. Enfin, cette enquête a pointé les limites des évaluations locales en l'absence de définition de critères et d'indicateurs au début de la démarche.

Les chambres régionales des comptes ont relevé que de nombreux PEDT ne comportaient pas tous les éléments prévus par les circulaires successives, notamment l'état des lieux, les activités périscolaires proposées, l'articulation avec les éventuels autres dispositifs, les modalités d'information des familles et les conditions d'évaluation (**Echirolles, Le Havre, Montargis, Sully-sur-Loire**).

Alors qu'une majorité de communes reviennent à la semaine de quatre jours en 2018, les PEDT échus en 2017 n'ont pas été renouvelés.

L'ensemble des associations du bloc communal et la DGESCO reconnaissent pourtant l'intérêt des PEDT. Le 20 juin 2018, le ministre de l'éducation nationale a annoncé qu'ils pourraient être labellisés « plan mercredi » à condition de remplir des critères visant notamment à garantir « la complémentarité et la cohérence éducatives des différents temps de l'enfant ». Il s'agirait de mettre en cohérence le projet d'école et le projet pédagogique de l'accueil de loisirs. Cet objectif pour le mercredi gagnerait à être étendu à l'ensemble de la semaine. Le renforcement des PEDT pourrait passer par la couverture de l'ensemble des temps scolaire, périscolaire et extrascolaire afin de mieux identifier les besoins et articuler l'offre et la demande.

La Cour recommande donc d'élargir le champ et l'objet du PEDT pour en faire un véritable contrat de politique éducative dans les communes de plus de 3 500 habitants sur la base d'un diagnostic partagé.

³⁰⁶ *Évaluation nationale des PEDT*, ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, mars 2017 (Groupe Eneis et Éducation territoires).

³⁰⁷ *Rapport à monsieur le Premier ministre sur la mise en place des projets éducatifs de territoire*, Françoise Cartron, mai 2016.

b) Favoriser un meilleur dialogue autour des activités scolaires et périscolaires

Le conseil d'école constitue le principal lieu d'échanges entre la communauté enseignante, les parents d'élèves et la commune³⁰⁸. Le rapport Duchêne³⁰⁹ met en avant les limites de son fonctionnement et recommande de clarifier ses missions.

La réforme des rythmes scolaires a parfois engendré des tensions au sein des conseils d'école. L'absence de représentants de la commune dans certains conseils, alors que les nouvelles activités périscolaires devenaient un sujet incontournable, a pu poser problème. Le poids des enseignants dans les conseils d'école, dont les représentants ont mis régulièrement en avant la fatigue provoquée par l'étalement sur cinq jours de leurs 24 heures de classes, a pu accélérer la prise de décision en faveur du retour à la semaine de quatre jours.

Dans la plupart des cas, les projets d'école, proposés par l'équipe pédagogique et adoptés en conseil d'école³¹⁰, ne sont pas mis en cohérence avec les PEDT. Les communes dotées d'écoles en réseau d'éducation prioritaire (REP) n'intègrent pas systématiquement dans le diagnostic du PEDT les deux heures d'activités pédagogiques complémentaires dispensées par les enseignants. De même, peu de projets d'école intègrent les activités périscolaires qui concourent aux objectifs et programmes nationaux comme le prévoit l'article 401-1 du code de l'éducation.

Par conséquent, seulement un tiers des enseignants estiment avoir « systématiquement » connaissance des activités périscolaires proposées aux élèves dans leur école et seulement 53 % se déclarent satisfaits de leurs

³⁰⁸ Créé en 1976 comme instance consultative, devenu en 1985 la principale instance de concertation des établissements d'enseignement primaire, le conseil d'école est présidé par le directeur d'école et réunit des représentants de l'éducation nationale et des parents d'élèves. Il peut dans le cadre de ses attributions prendre des décisions, émettre des avis et faire des suggestions.

³⁰⁹ *Pour une relation de confiance dans un cadre rénové*, rapport d'information sénatorial n° 553 fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur les conseils d'école, juin 2015.

³¹⁰ Article L. 401-1 du code de l'éducation.

relations avec leur commune³¹¹. À titre d'exemple, les enseignants de **La Crau** estiment que leur participation au PEDT est « mauvaise », tout comme la coopération avec les agents de la commune.

L'élaboration de la stratégie communale devrait davantage impliquer les représentants des enseignants. Certaines communautés éducatives assurent déjà un investissement important de tous les acteurs dans le projet éducatif global (**Lille** depuis 2005), une définition commune des axes du PEDT, en cohérence avec les projets d'école (**Sainte-Maxime**) et le respect du rythme des enfants (**Belfort**). De même, la mise en place des nouvelles activités périscolaires, en développant à la fois les contenus et le nombre d'heures d'accueil, a conduit de nombreuses collectivités à identifier dans chaque école un responsable de l'ensemble des temps périscolaires du matin, du midi et du soir (**Épernay, Lille et Wattrelos**). Cette pratique favorise une cohérence d'ensemble et fluidifie les échanges avec le corps enseignant quand le nombre d'écoles est important.

Une meilleure coordination pourrait également être favorisée par une présentation plus explicite de l'articulation entre le scolaire et le périscolaire dans les projets d'école et par un débat annuel au conseil d'école sur les activités périscolaires comme levier d'amélioration des apprentissages. La réunion de cette instance réunissant le directeur d'école, les représentants des services municipaux et des associations de parents d'élèves permettrait ainsi d'aborder la politique éducative de façon globale.

De même, pour rendre la stratégie globale plus lisible, les différents documents stratégiques gagneraient à être regroupés. La ville de **Soissons** a ainsi rassemblé dans son projet éducatif global le PEDT, le contrat « enfance jeunesse », le contrat local d'accompagnement scolaire, le contrat local d'éducation artistique, le contrat « ville vie et vacances » et le contrat urbain de cohésion sociale.

c) Deux exemples illustrant la nécessité de mieux coordonner les stratégies nationales et locales

Selon la loi de refondation de l'école de 2013 (article L. 113-1 du code de l'éducation) « les enfants peuvent être accueillis dès l'âge de deux ans » et que cet accueil « est organisé en priorité dans les écoles situées

³¹¹ *Les organisations du temps scolaire à l'école issues de la réforme de 2013 : quels effets observés ?*, DEPP, 2017. Échantillon de 906 enseignants interrogés en mars 2016, avec un taux de réponse de 73 %.

dans un environnement social défavorisé ». Dans son rapport *Gérer les enseignants autrement* publié en 2017, la Cour a constaté que cet objectif s'inscrit dans la lignée des études montrant que la qualité de l'accueil des plus jeunes enfants améliore leurs résultats ultérieurs et constitue un moyen efficace de lutter contre les inégalités³¹².

Alors que le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans a fortement diminué dans les années 2000 (de 35 % en 2000 à 12 % en 2012), de nouveaux objectifs ont été fixés en 2013 en particulier pour l'éducation prioritaire (30 % en REP et 50 % en REP +³¹³). Les résultats de cette politique sont décevants. Si les efforts sont plus marqués en éducation prioritaire (22,7 % en REP + et 19,5 % en REP contre 9,9 % ailleurs), le taux de scolarisation des moins de trois ans n'augmente que faiblement et varie considérablement selon les territoires. Le taux de 50 % en REP+ n'est atteint que dans deux académies (Rennes et Dijon) et ne dépasse pas 10 % dans celles de Créteil et Paris.

Les travaux complémentaires des juridictions financières montrent le rôle primordial des communes dans le développement du dispositif. Elles prennent en charge le financement des locaux, du matériel et du personnel, qui peut représenter un coût important (0,4 M€ à **Lille**), surtout lorsque les établissements sont saturés par la pression démographique. La commune de **Sevrans**, par exemple, n'a accepté que 79 demandes sur 172 en 2016³¹⁴ faute de capacité d'accueil. La commune d'**Echirolles** a réalisé des travaux d'agrandissement et s'est dotée de locaux modulaires (0,3 M€) afin de doubler le nombre d'enfants de moins de trois ans scolarisés.

Les communes peuvent limiter l'inscription des enfants, même quand la capacité est suffisante, par manque d'adhésion au dispositif (**Eybens**, **Solliès-Pont**). Enfin, la difficulté à identifier le public cible et à convaincre les familles des bienfaits de la scolarisation précoce nécessite le développement de partenariats dans lesquels les communes jouent un rôle décisif. À **Trappes**, le dispositif, cofinancé par la CAF, offre de bons résultats grâce à un fort relais associatif. Au contraire, d'autres classes des Yvelines sont faiblement fréquentées faute de relais locaux.

³¹² *Regards sur l'éducation 2016*, OCDE (année de référence 2013).

³¹³ Convention 2016-2010 établie entre le ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère de la ville.

³¹⁴ La commune de Sevrans a pourtant mis en place une commission multidisciplinaire à laquelle participe l'éducation nationale afin d'accepter les demandes de scolarisation sur la base de critères objectifs. Elle a accompagné la création de quatre classes de très petite section depuis 2013.

Pour atteindre ses objectifs, l'État doit donc traiter les difficultés d'accompagnement par les communes de la politique de scolarisation précoce. La DGESCO a indiqué prévoir le cofinancement de l'adaptation des locaux avec des crédits de la politique de la ville, la sensibilisation des parents *via* des partenariats locaux (mairie, département, CAF) et le renforcement de la coordination entre éducation nationale et acteurs des politiques sociales et familiales.

L'extension de l'obligation de scolarisation dès trois ans pourrait également avoir des impacts budgétaires non négligeables. Ceux-ci ne concerne pas tant le secteur public, du fait de la baisse globale des effectifs, que le secteur privé. Le ministère de l'éducation nationale a toutefois indiqué ne pas être en mesure de chiffrer le coût de la réforme qui dépend du nombre d'enfants scolarisés dans le privé et du forfait attribué aux écoles maternelles privées. Pour ces dernières, France urbaine évalue le surcoût à environ 12 M€ à Paris, 1,5 M€ à Toulouse et Lyon, et 1 M€ à Bordeaux.

La réforme peut également avoir pour conséquence la création d'un nombre important de classes nouvelles comme à **Amiens** où le taux relativement faible de scolarisation des enfants de moins de 6 ans dans le secteur public (80 %) entraînerait la création de 23 classes supplémentaires. Ainsi, malgré un impact qui peut être significatif sur les finances des collectivités, cette réforme n'a pas fait l'objet d'une réelle évaluation.

2 - Préparer et évaluer les conditions locales de mise en œuvre des réformes

Les objectifs des politiques nationales dans le premier degré conduisent les collectivités locales à adapter leurs impératifs organisationnels et leurs engagements contractuels. La réforme des rythmes scolaires en 2013 et le dédoublement des classes de CP et de CE1 en REP et REP+, opéré en 2017, ont exigé une adaptation de l'ensemble de la communauté éducative. Ces deux réformes ont été initiées, certes sans obligation de mise en œuvre la première année, mais dans un cadre réglementaire élaboré tardivement et sans analyse préalable de leurs conséquences sur la gestion et l'organisation des services communaux.

a) La réforme des rythmes scolaires

La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires implique deux niveaux d'évaluation, l'un concernant son impact sur les apprentissages des élèves, premier objectif de la réforme, et l'autre portant sur les conséquences matérielles, organisationnelles et budgétaires pour les communes. Seul ce second niveau est évoqué ici.

Avant d'engager la réforme des rythmes scolaires en 2013, l'État n'a pas engagé d'étude d'impact sur ses conséquences pour les communes dans l'exercice de leurs compétences scolaire et périscolaire. De même, aucun bilan de cette nature n'a été réalisé à la fin de l'année d'expérimentation et avant la généralisation décidée en 2014.

Des évaluations ont parfois été menées à l'échelon local mais sans méthodologie partagée. La commune de **Mondeville** a ainsi expérimenté deux organisations des temps scolaires la première année de la réforme avant de les uniformiser à l'issue d'une évaluation. Après une large consultation, la commune de **Sevrans** a procédé de même. Dans certaines communes, les évaluations se sont déroulées sur la base de questionnaires portant sur la qualité des activités, l'articulation avec le temps scolaire et la qualité de l'information, et adressés aux parents d'élèves et parfois aux enseignants et aux agents municipaux, comme à **Bayonne, La Crau** et **Solliès-Pont**. À **Lille**, la commune a mené, en lien avec les services déconcentrés de l'éducation nationale, une évaluation avant une modification du dispositif. Une enquête a été menée en 2017, auprès de 300 élèves sur la performance des enfants, le sommeil et la fatigue. À **Paris**, la politique consacrée au périscolaire a fait l'objet d'une mission d'information et d'évaluation, détaillant les coûts des différentes activités périscolaires. L'association nationale des directeurs de l'éducation et des villes (ANDEV) a mis en exergue l'évaluation de grande ampleur menée à **Strasbourg** en 2017.

Comme lors de l'engagement de la réforme des rythmes scolaires, le décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 qui a permis le retour à une semaine de quatre jours a été publié sans aucune évaluation préalable. De nombreuses communes ont fait ce choix (43 % dès la rentrée de 2017 et 85 % en 2018 selon les prévisions) sans véritable bilan coûts-avantages de la mise en œuvre de la réforme au cours des trois ou quatre années précédentes.

b) Le dédoublement des classes

Le même constat sur le défaut de préparation concertée avec les collectivités locales peut être fait en ce qui concerne la réforme du dédoublement des classes mise en œuvre à la rentrée de 2017, malgré l'évidence des difficultés prévisibles. Ce nouveau dispositif a nécessité une adaptation rapide des locaux par les collectivités.

Afin de réduire les difficultés scolaires, le taux d'encadrement des enseignants a été renforcé dans les zones d'éducation prioritaire en REP et REP+. Les classes de CP en REP+ ont été dédoublées pour atteindre moins de 12 élèves dans 61 % des classes concernées. L'objectif initial a pu être porté à 13 ou 15 élèves et la présence de plusieurs enseignants a été admise du fait des contraintes de locaux dans respectivement 30 % et 9 % des classes concernées. Le dispositif devait être étendu à la rentrée 2018 aux classes de CP en REP et de CE1 en REP à la rentrée de 2019.

Sa mise en œuvre repose sur les marges de manœuvre des collectivités locales en matière de locaux et leur réactivité à adapter le bâti. En **Seine-Saint-Denis**, où la contrainte démographique est forte, 70 % des CP sont dédoublés sous la forme de deux groupes de 12 élèves mais dans une même classe. À **Sarcelles**, l'ensemble des classes sont dédoublées mais seulement la moitié à **Lille**, faute de locaux disponibles. À **Aulnay-sous-Bois**, un quart des classes a été dédoublé avec la mobilisation de locaux affectés à d'autres usages (bibliothèque, salle informatique) et les trois quarts restants font l'objet d'une co-intervention d'enseignants. En **Loire-Atlantique**, le dispositif a nécessité des constructions lourdes dans 14 écoles, incluant des locaux modulaires. En revanche, toutes les classes ont été dédoublées en Moselle où, à l'exception de **Metz**, des locaux étaient disponibles.

Selon le DASEN des Bouches-du-Rhône, après avoir envisagé de construire des cloisons mobiles, la commune de **Marseille** a réalisé des travaux en dur dans les écoles où 86 % des CP sont dédoublés. La révision des plans des écoles en cours de construction est envisagée bien que la commune s'interroge sur la pérennité de la réforme.

En matière d'éducation comme dans bien d'autres domaines, le partage des politiques publiques entre l'État et les collectivités territoriales devrait conduire celui-ci à être plus attentif à l'analyse préalable des conditions locales de mise en œuvre des réformes. L'enjeu d'une telle démarche est d'identifier les difficultés, d'autant plus aiguës qu'elles n'ont pas été anticipées et que les délais sont courts, rencontrées par les collectivités territoriales dans l'accomplissement des missions qui leur reviennent. Il est aussi de créer les conditions permettant aux collectivités d'assurer la maîtrise de leurs dépenses.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le rôle historique des communes dans le domaine scolaire s'est enrichi avec le développement des activités périscolaires qui ont de plus en plus vocation à s'inscrire en complément et dans le prolongement du service public national de l'éducation. Cette affirmation du rôle des communes se traduit par un poids significatif des dépenses scolaires et périscolaires dans les comptes locaux.

Les travaux dans les bâtiments scolaires et le fonctionnement courant des écoles constituent des dépenses obligatoires pour les communes et une part importante de leurs budgets. Au total, la participation des communes à la dépense d'éducation dans le primaire atteint 37 %, soit près de 16 Md€, dont la moitié de frais de personnel. Les dépenses scolaires et périscolaires, qui représentent en moyenne 15 % de leurs budgets, ont connu une croissance très soutenue de 4,3 % par an de 2009 à 2017.

En principe facultatif, l'exercice de la compétence périscolaire s'est beaucoup développé sous la pression de la demande sociale, notamment dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, engagée en 2013. Il prend diverses formes : prise en charge des enfants au moment du transport scolaire, de la pause méridienne, de la restauration collective, de leur accueil avant et après la classe, activités périscolaires à visée éducative.

Cette évolution justifie qu'une attention particulière soit portée aux différents coûts afférents à l'exercice de ces compétences. D'abord, un effort important doit être fait pour que la comptabilité fonctionnelle des dépenses soit tenue de manière plus fiable. Il paraît ensuite souhaitable d'élaborer un référentiel des coûts afin de guider le pilotage de la dépense. Il devrait être établi en tenant compte de la taille des communes et du niveau de qualité des services offerts, notamment de la distinction par type d'activités périscolaires (garderie, aide aux devoirs, ateliers éducatifs, etc.).

L'analyse détaillée conduite par la Cour, à partir des rapports des chambres régionales des comptes et des travaux statistiques menés par deux enseignants-chercheurs de l'Université de Lille, fait ressortir que l'exercice local des compétences scolaire et périscolaire se traduit par des coûts très variables d'une commune à l'autre. Les différents choix de gestion s'expliquent par la taille des collectivités, le niveau et la qualité de l'offre ou encore de la volonté des communes de répondre aux nouveaux besoins des établissements scolaires, par exemple, en matière de sécurité ou de numérique.

Pour diminuer les coûts, les communes disposent de leviers d'action, réduits mais inégalement exploités, en matière de gestion des personnels et programmation des travaux sur les bâtiments scolaires.

La réforme des rythmes scolaires fournit une bonne illustration de la diversité des choix locaux et des coûts budgétaires en résultant. La liberté laissée aux communes dans l'organisation de la semaine scolaire s'est traduite par une grande pluralité des configurations d'emploi du temps, souvent en fonction de la taille des communes mais aussi de la volonté, plus ou moins marquée, de faire primer sur d'autres considérations l'amélioration des conditions d'apprentissage par le respect des rythmes de l'enfant.

De fait, suivant l'amplitude et le positionnement du temps libéré pour les activités périscolaires, cette réforme s'est révélée coûteuse pour certaines communes alors que, pour d'autres, l'impact budgétaire a été limité grâce à des gains d'efficience, à la modestie des projets mis en œuvre ou à la participation financière demandée aux parents.

Par ailleurs, une meilleure articulation entre l'État et les communes pourrait rendre plus efficient l'exercice des compétences scolaire et périscolaire. Il en est ainsi s'agissant notamment du partage des données nécessaires aux missions que les communes assurent au nom de l'État (inscription des élèves, respect de l'obligation d'instruction) et aux prévisions d'effectifs en vue de l'élaboration de la carte scolaire.

L'adaptation du maillage des écoles à l'évolution de la démographie scolaire, marquée par des disparités territoriales croissantes, nécessite d'être amplifiée. Cela suppose de mieux prendre en compte la dimension intercommunale dans l'élaboration de la carte scolaire, sans qu'il soit utile de transférer les compétences aux EPCI, et de favoriser davantage la constitution de regroupements pédagogiques intercommunaux et la conclusion de conventions de ruralité.

Enfin, la Cour estime souhaitable que les communes élaborent, en lien avec les différents acteurs, une stratégie locale assurant une meilleure coordination entre scolaire et périscolaire. Parallèlement, il conviendrait qu'en collaboration avec les collectivités territoriales, l'État veille à mener des études d'impact préalables sur les conditions locales de mise en œuvre de ses réformes.

À l'aune de ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes :

5. *(Communes et CAF) : formaliser les échanges d'informations entre les communes et les caisses d'allocations familiales afin de permettre aux premières d'assurer au nom de l'État leur mission de contrôle du respect de l'obligation d'instruction ;*
 6. *(État et communes) : permettre l'utilisation conjointe des outils nécessaires au suivi fiable du nombre d'élèves et élaborer une méthodologie partagée entre l'État et les communes afin de développer en commun des prévisions d'effectifs pluriannuelles ;*
 7. *(État et communes) : collecter les données de comptabilité fonctionnelle relatives à l'exercice par les communes de leurs compétences scolaires et périscolaires, et établir un référentiel des coûts tenant compte de la taille des communes et du niveau de qualité, distinguant notamment les activités de garderie des activités périscolaires éducatives ;*
 8. *(État et communes) : poursuivre la restructuration du maillage scolaire en développant davantage les outils de concertation et d'accompagnement ;*
 9. *(État et communes) : développer une concertation intercommunale sur le maillage des écoles et la carte scolaire ;*
 10. *(État, communes et CAF) : élargir le champ et l'objet du projet éducatif territorial (PEDT) pour en faire, dans les communes de plus de 3 500 habitants, un véritable contrat de politique éducative, sur la base d'un diagnostic partagé.*
-

Récapitulatif des recommandations

En ce qui concerne les perspectives d'évolution des finances locales :

Pour l'État :

1. étendre le champ de la contractualisation aux budgets annexes en adaptant préalablement les nomenclatures comptables de façon à mieux isoler les flux croisés entre budgets principaux et budgets annexes ;
2. prévoir dans le pacte financier de l'intercommunalité la prise en compte du plafond de dépenses fixé par le contrat ou l'arrêté préfectoral pour la ville-centre ou l'EPCI ;
3. poursuivre la seconde phase de la réforme relative à la révision des valeurs locatives cadastrales en tenant compte de la suppression de la taxe d'habitation (recommandation réitérée).

Pour les collectivités locales :

4. conformément à l'objectif d'évolution de la dépense locale définie par le Parlement, poursuivre les efforts d'économie, en veillant notamment à contenir les charges de personnel, en agissant sur les effectifs, le temps de travail et le régime indemnitaire, ainsi que sur les autres charges de fonctionnement dont les achats de biens et de services (recommandation réitérée).

En ce qui concerne l'exercice par les communes de leurs compétences scolaire et périscolaire :

Pour l'État et les communes :

5. formaliser les échanges d'informations entre les communes et les caisses d'allocations familiales afin de permettre aux premières d'assurer au nom de l'État leur mission de contrôle du respect de l'obligation d'instruction ;
6. permettre l'utilisation conjointe des outils nécessaires au suivi fiable du nombre d'élèves et élaborer une méthodologie partagée entre l'État et les communes afin de développer en commun des prévisions d'effectifs pluriannuelles ;
7. collecter les données de comptabilité fonctionnelle relatives à l'exercice par les communes de leurs compétences scolaires et périscolaires, et établir un référentiel des coûts tenant compte de la taille des communes et du niveau de qualité, distinguant notamment les activités de garderie des activités périscolaires éducatives ;
8. poursuivre la restructuration du maillage scolaire en développant davantage les outils de concertation et d'accompagnement ;
9. développer une concertation intercommunale sur le maillage des écoles et la carte scolaire ;
10. élargir le champ et l'objet projet éducatif territorial (PEDT) pour en faire, dans les communes de plus de 3 500 habitants, un véritable contrat de politique éducative, sur la base d'un diagnostic partagé.

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).

Dégrèvement : situation dans laquelle l'État se substitue au contribuable local pour payer à la collectivité un impôt dont ce dernier est exonéré du paiement.

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.

Enveloppe normée : depuis 1996, les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales sont caractérisées par l'existence d'une « enveloppe normée » qui regroupe les principaux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. L'augmentation de cette enveloppe est soumise à une norme d'évolution déterminée à l'avance. Jusqu'en 2008, l'enveloppe normée était indexée sur la croissance du PIB et de l'inflation. Elle l'a été sur la seule inflation de 2008 à 2010, puis a été gelée en valeur de 2011 à 2013. La loi de finances pour 2014 franchit un pas supplémentaire, avec une réduction de l'enveloppe normée de 1,5 milliard d'euros en 2014 et 3,9 milliards d'euros en 2015.

Épargne brute (ou capacité d'autofinancement brute) : différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, qui constitue l'autofinancement des collectivités locales.

Épargne de gestion : l'épargne brute diminuée des frais financiers. L'excédent finance les dépenses d'investissement et le remboursement des intérêts et du capital de la dette.

Épargne nette (ou capacité d'autofinancement nette) : l'épargne brute diminuée du remboursement du capital de la dette. Elle correspond à l'excédent des recettes de fonctionnement qui sert à financer les dépenses d'investissement.

Équilibre budgétaire : selon l'article L. 612-4 du Code général des collectivités locales, le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel :

- lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère,
- et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

Excédent brut d'exploitation (ou excédent brut de fonctionnement) : différence entre les produits de gestion et les charges de gestion.

Exonération : L'exonération a pour effet de ne pas imposer une personne ou un bien. L'exonération peut être totale ou partielle, permanente ou temporaire. Elle doit être prévue par la loi et fait l'objet de critères strictement définis. Un bien pourra être exonéré en raison de sa nature (ex : plantations d'oliviers), de son affectation (ex : terrain agricole), de la situation du contribuable (ex : personne handicapée dont les revenus sont inférieurs à un certain montant), etc. En général, l'exonération résultera de la combinaison de plusieurs critères (ex : exonération des établissements industriels implantés dans certaines zones géographiques, dans la mesure où l'entreprise concernée remplit certains critères). En matière de fiscalité directe locale, la loi prévoit des exonérations obligatoires, qui s'appliquent, sans que la commune puisse s'y opposer. D'autres exonérations sont prévues par la loi (exonérations de droit) et peuvent sur délibérations des collectivités être supprimées. Enfin, les collectivités peuvent délibérer pour instituer d'autres exonérations facultatives, prévues par la loi.

Fonds de roulement : excédent des ressources stables (capitaux propres, amortissements et provisions, dettes financières) sur les emplois stables (actif immobilisé brut). Il représente la part des ressources stables qui peuvent être affectées au financement des actifs circulants (stocks, créances et disponibilités) pour compenser les décalages entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

Norme de dépenses pilotables de l'État³¹⁵ : agrégat composé des dépenses du budget général et des budgets annexes, hors mission « Remboursements et dégrèvements » et « Investissements d'avenir », hors charge de la dette et hors contributions « Pensions », des plafonds des impositions de toutes natures mentionnées au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de finances pour 2018, des dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors comptes d'affectation spéciale « Pensions », « Participations financières de l'État », et hors programmes de désendettement, ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers) et du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public ». Il ne peut dépasser, en euros courants, 257,9 milliards d'euros en 2018, 259,5 milliards d'euros en 2019, 260,5 milliards d'euros en 2020, 262,5 milliards d'euros en 2021 et 264,5 milliards d'euros en 2022, correspondant à une cible de diminution de 1 % en volume à compter de 2020.

Objectif de dépenses totales de l'État³¹⁶ : agrégat « norme de dépenses pilotables de l'État » augmenté des dépenses d'investissements d'avenir, de charge de la dette, des prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane telle que définie à l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, du compte d'affectation spéciale pensions et des programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers. Il est fixé, en euros courants, à 425,4 milliards d'euros en 2018, 432,7 milliards d'euros en 2019, 438,7 milliards d'euros en 2020, 442,8 milliards d'euros en 2021 et 450,9 milliards d'euros en 2022.

³¹⁵ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

³¹⁶ Loi programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 précitée.

Section de fonctionnement : la section de fonctionnement enregistre les opérations courantes qui se renouvellent régulièrement et sont nécessaires au fonctionnement de la collectivité (charges de personnel, fournitures, intérêts des emprunts, etc.) ainsi que les subventions de fonctionnement à des organismes extérieurs.

Section d'investissement : la section d'investissement retrace les opérations relatives au patrimoine de la collectivité ou de tiers identifiés. Ces opérations concernent notamment les biens mobiliers ou immobiliers, détenus par la collectivité (acquisitions, ventes, travaux, etc.), ses créances et ses dettes (remboursement en capital de la dette, souscription d'emprunts, avances, etc.), ainsi que les subventions d'investissement.

Taux d'épargne (brute, nette, de gestion) : épargne (brute, nette, de gestion) rapportée aux recettes réelles de fonctionnement.

Liste des abréviations

AESH	Accompagnant des élèves en situation de handicap
ACM	Accueils collectifs de mineurs
ALSH	Accueil de loisirs sans hébergement
ANDEV	Association nationale des directeurs de l'éducation des villes de France
ASH	Adaptation scolaire et scolarisation des élèves handicapés
ASRE	Aide spécifique aux rythmes scolaires
ATSEM	Agent spécialisé territorial des écoles maternelles
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCAS	Centres communaux d'action sociale
Céreq	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
DASEN	Directeur académique des services de l'éducation nationale
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DIE	Dépense intérieure de l'Éducation
DSDEN	Direction des services départementaux de l'éducation nationale
DSDEN	Direction des services départementaux de l'éducation nationale
ECLAIR	Écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite

GAD	Groupe d'appui départemental
IEN	Inspecteurs de l'éducation nationale
IFAC	Institut de formation, d'animation et de conseil
MENESR	Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
NAP	Nouvelles activités périscolaires
ONDE	Outil numérique pour la direction d'école
PEDT	Projet éducatif territorial
PIRLS	<i>Progress in international reading literacy study</i>
REP	Réseau d'éducation prioritaire
REP+	Réseau d'éducation prioritaire renforcé
RPI	Regroupement pédagogique intercommunal
TAP	Temps d'activité périscolaire
ULIS	Unités locales d'inclusion spécialisées

Carte scolaire : le fait d'affecter un élève dans une école correspondant à son lieu de résidence.

Population scolaire du premier degré : elle se compose des élèves du préélémentaire, de l'élémentaire et de l'enseignement relevant de la scolarisation des enfants en situation de handicap. L'enseignement préélémentaire est donné dans les écoles maternelles ou les sections maternelles des écoles élémentaires, l'enseignement élémentaire en très grande partie dans les écoles élémentaires. L'enseignement dispensé par les écoles spécialisées est inclus dans ce dernier.

Taux d'encadrement : le taux d'encadrement correspond classiquement au rapport du nombre d'élèves au nombre d'enseignants (en équivalent temps plein). Il doit donc être différencié de la taille des classes.

Annexes

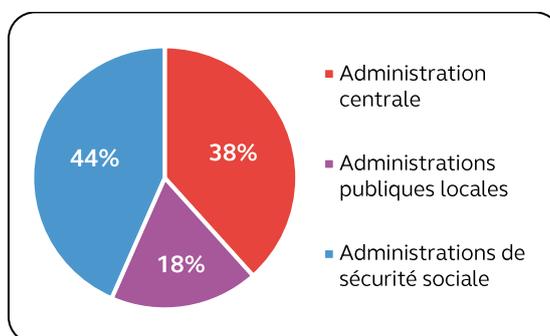
Annexe n° 1 : les administrations publiques locales	239
Annexe n° 2 : évolution des finances des collectivités locales – France entière – Budgets principaux et annexes (2013-2017)	242
Annexe n° 3 : détermination des agrégats comptables du bloc communal	244
Annexe n° 4 : liste des comptes à retraiter entre budgets principaux du bloc communal et entre budgets principaux et budgets annexes	250
Annexe n° 5 : Modalités de retraitement des flux croisés entre budgets principaux du bloc communal et entre budgets principaux et budgets annexes	253
Annexe n° 6 : Évolution des finances des collectivités du bloc communal – France entière – Budgets principaux et annexes (2013- 2017)	256
Annexe n° 7 : détermination des charges transférées des départements aux régions en 2017	258
Annexe n° 8 : évolution des finances départementales – France entière (¹) – Budgets principaux et annexes (2013-2017)	261
Annexe n° 9 : évolution des finances régionales – France entière(¹) – Budgets principaux et annexes (2013-2017)	263
Annexe n° 10 : évolution des finances des collectivités territoriales uniques (2016-2017)	265
Annexe n° 11 : périmètre et poids des budgets annexes	267
Annexe n° 12 : méthode de calcul de l'impact des décisions de l'État	268
Annexe n° 13 : évolution de la dotation globale de fonctionnement	269
Annexe n° 14 : évolution des finances des collectivités locales – France entière (2010-2017)	270
Annexe n° 15 : le bilan de la période de contribution au redressement des finances publiques pour les différentes catégories de collectivités	271

Annexe n° 16 : les masses financières consacrées à la péréquation verticale et horizontale de 2014 à 2018.....	283
Annexe n° 17 : évolution des transferts financiers de l'État en LFI	284
Annexe n° 18 : liste des 103 collectivités pour lesquelles aucun facteur de modulation n'est applicable	285
Annexe n° 19 : données financières 2013-2017 – Collectivités et groupements soumis à l'obligation de contractualisation – budgets principaux	287
Annexe n° 20 : décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2017	289
Annexe n° 21 : la fraction de TVA octroyée aux régions en substitution de la DGF	290
Annexe n° 22 : la réforme de la taxe d'habitation.....	292
Annexe n° 23 : les recommandations les plus fréquentes adressées aux entités expérimentatrices de la certification des comptes publics locaux en 2017	293
Annexe n° 24 : liste des renvois des Chambres régionales des comptes.....	295
Annexe n° 25 : méthodologie des travaux conduits sur l'impact de la réforme des rythmes scolaires sur les finances des communes en collaboration avec l'Université de Lille – Sciences et Technologies Lille 1 (M. Etienne Farvaque et Aurélie Cassette).....	299
Annexe n° 26 : les coûts standards des compétences scolaires et périscolaires	301
Annexe n° 27 : évolution des RPI 2013 - 2017.....	304

Annexe n° 1 : les administrations publiques locales

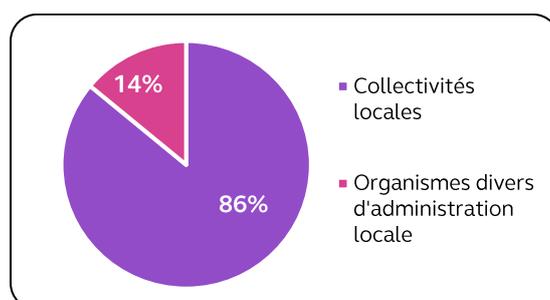
Les administrations publiques locales (APUL) constituent l'un des trois secteurs des administrations publiques avec l'administration centrale et les administrations de sécurité sociale. En 2017, les dépenses des APUL se sont élevées à 255,3 Md€, soit 18 % des dépenses publiques.

Graphique n° 1 : part des APUL dans la dépense publique en 2017³¹⁷



Source : Cour des comptes, données Insee

Graphique n° 2 : part des collectivités locales dans les dépenses et recettes des APUL en 2017

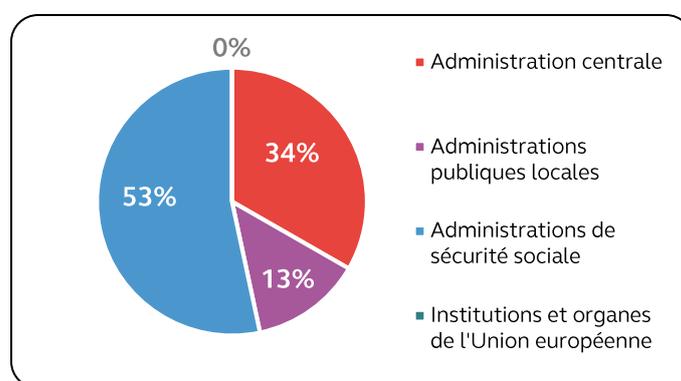


Source : Cour des comptes, données Insee

³¹⁷ Chiffres hors consolidation. La part des APUL dans la dépense publique a augmenté de 0,02 point entre 2016 et 2017.

Au sein des APUL, les collectivités locales³¹⁸ sont prépondérantes. En 2017, leurs dépenses ont atteint 232,1 Md€ et leurs recettes 233,8 Md€. Elles représentaient 86 % des dépenses et des recettes des APUL contre 14 % pour les ODAL³¹⁹.

**Graphique n° 3 : prélèvements obligatoires en 2017
(en % du produit intérieur brut)**



Source : Cour des comptes, données Insee

³¹⁸ En comptabilité nationale, l'agrégat des collectivités locales est constitué des comptes des budgets principaux et des budgets annexes des collectivités territoriales (communes, départements, régions) et de leurs groupements (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles), des comptes des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes n'exerçant pas d'activité industrielle et commerciale et des comptes des régies sans autonomie de gestion.

³¹⁹ En comptabilité nationale, les organismes divers d'administration locale (ODAL) regroupent les établissements publics locaux disposant d'une compétence spécialisée et d'une autonomie de décision. Cette catégorie comprend les centres communaux d'action sociale (CCAS), les caisses des écoles, les services départementaux d'incendie et de secours, les associations culturelles financées par les collectivités locales, les sociétés et établissements chargés de l'aménagement du territoire dont le financement est local, les organismes consulaires et les établissements publics locaux d'enseignement.

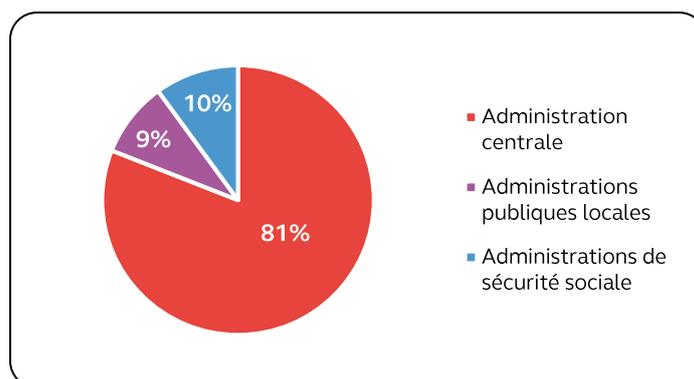
Les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et les régies dotées de la personnalité morale, chargées d'un service public industriel et commercial, ainsi que les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés publiques locales ne font pas partie des APUL.

Les prélèvements obligatoires en faveur des APUL représentent 6 % du PIB, soit 13 % de l'ensemble des prélèvements. Ils ont toutefois été à l'origine de 20 % de la croissance des prélèvements obligatoires de 2013 à 2017, ayant augmenté de 14 % au cours de cette période.

La dette des APUL (201,5 Md€ en 2017) représentait 9,1 % de la dette publique à la fin de 2017 contre 9,37 % à la fin de 2015.

À la différence de l'État et des administrations de sécurité sociale, les collectivités locales ne peuvent recourir à l'emprunt que pour financer leurs dépenses d'investissement. De plus, elles doivent payer les annuités de leurs emprunts exclusivement sur leurs ressources propres.

Graphique n° 4 : part des APUL dans la dette publique en 2017



Source : Cour des comptes, données Insee

Annexe n° 2 : évolution des finances des collectivités locales – France entière – Budgets principaux et annexes (2013-2017)

(en Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2017/2016
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT	205,95	207,92	211,34	212,75	218,1	2,5%
<i>Produit de la fiscalité</i>	119,51	123,12	129,48	133,14	138,3	3,9%
<i>Fiscalité directe</i>	75,03	75,99	79,29	81,24	83,5	2,8%
<i>Fiscalité indirecte</i>	44,48	47,13	50,19	51,90	54,8	5,5%
<i>Dotations et participations</i>	57,92	55,72	52,34	49,70	48,7	-2,1%
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	28,53	29,08	29,51	29,91	31,2	4,3%
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	173,28	177,41	179,72	179,94	183,8	2,1%
<i>Dépenses de personnel</i>	58,42	60,76	61,98	62,54	64,3	2,8%
<i>Achats de biens et services</i>	38,32	38,26	37,86	37,61	38,6	2,7%
<i>Dépenses sociales des départements (dont dépenses Grand Lyon)</i>	29,31	30,53	31,54	32,25	32,8	1,7%
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	23,84	24,18	24,48	24,89	25,5	2,5%
<i>Subventions de fonctionnement</i>	16,00	16,06	16,28	15,96	16,2	1,2%
<i>Charges financières</i>	5,34	5,41	5,44	5,23	4,8	-9,0%
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	2,04	2,20	2,13	1,46	1,66	14,0%
ÉPARGNE BRUTE	32,67	30,51	31,62	32,82	34,4	4,7%
<i>Remboursement d'emprunts</i>	13,46	13,91	14,65	15,08	15,3	1,4%
ÉPARGNE NETTE	19,21	16,60	16,96	17,73	19,06	7,5%
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	21,85	21,69	22,14	20,43	21,8	6,7%
<i>FCTVA</i>	5,22	5,57	5,91	4,87	4,6	-4,5%
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	10,27	10,39	9,93	9,21	9,7	5,8%
<i>Autres recettes</i>	6,36	5,72	6,30	6,36	7,41	16,6%
AUTOFINANCEMENT PROPRE	41,06	38,29	39,10	38,16	40,86	7,1%
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	62,53	57,74	52,95	51,66	55,8	7,9%
<i>Dépenses d'équipement</i>	47,50	42,75	38,36	37,88	40,8	7,7%

<i>(en Md€)</i>	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2017/2016
<i>Subventions d'équipement versées</i>	12,33	12,32	11,56	10,75	11,1	3,1%
<i>Autres dépenses</i>	2,70	2,66	3,03	3,03	3,87	27,5%
BESOIN DE FINANCEMENT	21,47	19,45	13,85	13,50	14,89	10,3%
<i>Emprunts souscrits</i>	19,49	18,29	18,94	16,36	16,2	-1,0%
<i>Variation du fonds de roulement</i>	-1,98	-1,15	5,09	2,85	1,30	-54,5%
ENCOURS DE LA DETTE	163,39	168,48	173,71	176,64	178,0	0,8%
<i>Ratio de désendettement</i>	5,00	5,52	5,49	5,38	5,2	

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Annexe n° 3 : détermination des agrégats comptables du bloc communal

L'agrégation des comptes des collectivités du bloc communal a été réalisée par l'addition des situations financières de chaque collectivité prise individuellement après neutralisation des flux croisés.

Les agrégats comptables sont donc déterminés entité par entité selon la nomenclature comptable qui leur est applicable (M4 et ses déclinaisons, M14 et M57).

A – Agrégats des collectivités et des budgets annexes soumis aux nomenclatures comptables M14 et M57

	M14 2016	M14 2017	M57 2016	M57 2017
Produits de fonctionnement (1)	crédit net de la classe 7 (sauf 775,776,777,78) (a)+(b)+(c)	crédit net de la classe 7 (sauf 775,776,777,78) (a)+(b)+(c)	crédit net de la classe 7 (sauf 775,776,777,78) (a)+(b)+(c)	crédit net de la classe 7 (sauf 775,776,777,78) (a)+(b)+(c)
Produits de la fiscalité				
fiscalité directe (a)	crédit net compte 731, - débit du compte 7391, crédit net du compte 7323, -débit net compte 73923	crédit net des comptes 731, - débit du compte 7391, crédit net du compte 73221, -débit net compte 739221	crédit net des comptes 7311, 7318 - débit du compte 73911, crédit net du compte 73123, -débit net compte 739123	crédit net des comptes 7311, 7318 - débit du compte 73911, crédit net du compte 731221, -débit net compte 7391221, 73916, 73918
fiscalité reversée entre GFP et communes (b)	crédit net des comptes 7321, 7322, -débit net des comptes 73921,73922	(-crédit net des comptes 73211, 73212, débit net des comptes 739211,739212)	crédit net des comptes 73121, 73122, -débit net des comptes 739121,739122	crédit net des comptes 731211, 731212, -débit net des comptes 7391211,7391212
fiscalité indirecte (c)	crédit net des comptes 733, 734, 735,736,737,738+7328-débit net 73928-7394-7396-7398	crédit net des comptes 733, 734, 735,736,737,738+7324+7323+7328- débit net 73928-7394-7396-7398	crédit net des comptes 733, 734, 7327, 7321, 7325,7328, 735,736,737,7388, 73128, débit net des comptes 739128,73972,73927,7396,7398, 73924	crédit net des comptes 733, 734, 7327, 7328, 735,736,737,7388, 73128, 731224,73123, 7321, 7325, débit net des comptes 739128,739722,73927,7396,7398
péréquations horizontales (d)	crédit net du compte 7324,7325-débit net du compte 73924,73925	crédit net du compte 73222,73223, 73213,73215- débit net du compte 739222,739223,739213	crédit net du compte 731241,731251- débit net du compte 73912511,7391252	crédit net du compte 7312221,7312231, 731213, 731215- débit net du compte 73912221,73912231, 7391213
dotations et participations (e)	crédit net des comptes 741,742,743,744,745,746, 747, 748 sauf 7483, 74837	crédit net des comptes 741,742,743,744,745,746, 747, 748 sauf 7483, 74837	crédit net des comptes 741,742,743,746,747, 748 sauf 7483, 74837	crédit net des comptes 741,742,743,744,746, 747, 748 sauf 7483, 74837
autres produits de fonctionnement unitaire	calcul (1)-(a)-(b)-(c)-(d)-(e)	calcul (1)-(a)-(b)-(c)-(d)-(e)	calcul (1)-(a)-(b)-(c)-(d)-(e)	calcul (1)-(a)-(b)-(c)-(d)-(e)

	M14 2016	M14 2017	M57 2016	M57 2017
Charges de fonctionnement (2)	(+) classe 6 (sauf 675, 676,68)	(+) classe 6 (sauf 675, 676,68)	(+) classe 6 (sauf 675, 676,68)	(+) classe 6 (sauf 675, 676,68)
achats et charges externes (f)	débit net des comptes 60,61,62 (sauf 621)	débit net des comptes 60,61,62 (sauf 621)	débit net des comptes 60,61,62 (sauf 621)	débit net des comptes 60,61,62 (sauf 621)
charges de personnel (g)	débit net des comptes 621,64, 631,633	débit net des comptes 621,64, 631,633	débit net des comptes 621,64, 631,633	débit net des comptes 621,64, 631,633
subventions de fonctionnement versées (h)	débit net du compte 657	débit net du compte 657	débit net du compte 657	débit net du compte 657
autres charges de fonctionnement (hors subventions versées) (i)	débit net du compte 65 sauf 657	débit net du compte 65 sauf 657	débit net du compte 65 sauf 657	débit net du compte 65 sauf 657
charges financières (j)	débit net des comptes 661,668	débit net des comptes 661,668	débit net des comptes 661,668	débit net des comptes 661,668
autres charges	(2) -(f)-(g)-(h)-(i)-(j)	(2) -(f)-(g)-(h)-(i)-(j)	(2) -(f)-(g)-(h)-(i)-(j)	(2) -(f)-(g)-(h)-(i)-(j)
Epargne brute (3)	(1) - (2)	(1) - (2)	(1) - (2)	(1) - (2)
Remboursements en capital d'emprunts (4)	Débits des comptes 163, 164 (sauf 16449 et 1645), 1671, 1672, 1675, 1678(167 M14A), 1681,1682, ,1681,1682, [débit NB1632-crédit NB1632]	Débits des comptes 163, 164 (sauf 16449 et 1645), 1671, 1672, 1675, 1678(167 M14A), 1681,1682, [débit NB1632-crédit NB1632]	Débits des comptes 163, 164 (sauf 16449 et 1645), 1671, 1672, 1675, 1678, 1681,1682, [débit NB1632-crédit NB1632]	Débits des comptes 163, 164 (sauf 16449 et 1645), 1671, 1672, 1675, 1678, 1681,1682, [débit NB1632-crédit NB1632]
Epargne nette (5)	(3)-(4)	(3)-(4)	(3)-(4)	(3)-(4)
recettes d'investissement (hors emprunt) (6)	Crédit des comptes 102(sauf 1027, 10229),103,131, 132, 133,134,138,261,266, 271,272,273,274,275,276 (sauf 2768), 454,455,456,457,458,775	Crédit des comptes 102(sauf 1027, 10229),103,131, 132, 133,134,138,261,266, 271,272,273,274,275,276 (sauf 2768), 454,455,456,457,458,775	Crédit des comptes 102(sauf 1027, 10229),103,131, 132, 133,134,138,261,266, 271,272,273,274,275,276 (sauf 2768), 454,455,456,458,775	Crédit des comptes 102(sauf 1027, 10229),103,131, 132, 133,134,138,261,266, 271,272,273,274,275,276 (sauf 2768), 454,455,456,458,775
FCTVA (j)	Crédit du compte 10222, - débit 102291, crédit 103	Crédit du compte 10222, - débit 102291, crédit 103	Crédit du compte 10222, - débit 102291, crédit 103	Crédit du compte 10222, - débit 102291, crédit 103
subventions d'investissement reçues (k)	Crédit des comptes 131,132, 133,134,138	Crédit des comptes 131,132, 133,134,138	Crédit des comptes 131,132, 133,134,138	Crédit des comptes 131,132, 133,134,138
autres recettes d'investissement hors emprunt	(6)-(j)-(k)	(6)-(j)-(k)	(6)-(j)-(k)	(6)-(j)-(k)

	(5)+(6)	(5)+(6)	(5)+(6)	(5)+(6)
Autofinancement propre disponible (7)				
Dépenses d'investissement (8)	Débit des comptes 20,21,23, 102(sauf 1027, 10229),103,131, 132, 133,134,138,261,266,271,272,273, 3,274,275,276 (sauf 2768), 454,455,456,457,458,481	Débit des comptes 20,21,23, 102(sauf 1027, 10229),103,131, 132, 133,134,138,261,266,271,272,273, 274,275,276 (sauf 2768), 454,455,456,457,458,481	Débit des comptes 20,21,23, 102(sauf 1027, 10229),103,131, 132, 133,134,138,261,266,271,272,273, 274,275,276 (sauf 2768), 454,455,456,457,458,481	Débit des comptes 20,21,23, 102(sauf 1027, 10229),103,131, 132, 133,134,138,261,266,271,272,273,274,275,276 (sauf 2768), 454,455,456,458,481
dépenses d'équipement (l)	débit des comptes 20 (sauf 204), 21,23	débit des comptes 20 (sauf 204), 21,23	débit des comptes 20 (sauf 204), 21,23	débit des comptes 20 (sauf 204), 21,23
subventions d'équipement (m)	compte 204 sauf 2044	compte 204 sauf 2044	compte 204 sauf 2044	compte 204 sauf 2044
autres dépenses d'équipement	(8)-(l)-(m)	(8)-(l)-(m)	(8)-(l)-(m)	(8)-(l)-(m)
Besoin de financement (9)	(7)-(8)	(7)-(8)	(7)-(8)	(7)-(8)
Emprunts de l'année (10)	crédit des comptes 163,164 (sauf 1645, sauf 16449),1671,1672,1675,1678,1681,1682- débit 169	crédit des comptes 163,164 (sauf 1645, sauf 16449),1671,1672,1675,1678,1681,1682- débit 169	crédit des comptes 163,164 (sauf 1645, sauf 16449),1671,1672,1675,1678,1681,1682- débit 169	crédit des comptes 163,164 (sauf 1645, sauf 16449),1671,1672,1675,1678,1681,1682- débit 169
Variation du fonds de roulement	(10)-(9)	(10)-(9)	(10)-(9)	(10)-(9)
Encours de dette (11)	solde créditeur net du compte 16 (sauf 16449,166,169,1688)	solde créditeur net du compte 16 (sauf 16449,166,169,1688)	solde créditeur net du compte 16 (sauf 16449,166,169,1688)	solde créditeur net du compte 16 (sauf 16449,166,169,1688)
Capacité de désendettement	(11)/(3)	(11)/(3)	(11)/(3)	(11)/(3)

B – Agrégats des budgets annexes soumis aux nomenclatures M4 et ses déclinaisons

	M41, M43A	M43, M44, M49	M4 , M42, M49A
Produits de fonctionnement (1)	crédit net de la classe 7 (sauf 775,777,78)	crédit net de la classe 7 (sauf 775,777,78)	crédit net de la classe 7 (sauf 775,777,78)
Produits de la fiscalité	(a)+(b)	(a)+(b)	(a)+(b)
fiscalité directe (a)	Sans objet	Sans objet	Sans objet
fiscalité reversée (versée par les GFP aux communes visible dans la maquette GFP, reçue par les communes en provenance des GFP visible dans la maquette commune)	Sans objet	Sans objet	Sans objet
fiscalité indirecte (b)	crédit net du compte 73	crédit net du compte 73	Sans objet
péréquations horizontales (c)	Sans objet	Sans objet	Sans objet
dotations et participations (d)	Sans objet	crédit net des comptes 741, 742, 743, 744, 745, 747	Sans objet
autres produits de fonctionnement unitaire	calcul (1)-(a)-(b)- (c)-(d)	calcul (1)-(a)-(b)- (c)-(d)	calcul (1)-(a)-(b)- (c)-(d)
Charges de fonctionnement (2)	(+) classe 6 (sauf 675,68)	(+) classe 6 (sauf 675,68)	(+) classe 6 (sauf 675,68)
achats et charges externes (e)	débit net des comptes 60,61,62 (sauf 621)	débit net des comptes 60,61,62 (sauf 621)	débit net des comptes 60,61,62 (sauf 621)
charges de personnel (f)	débit net des comptes 621,64, 631,633	débit net des comptes 621,64, 631,633	débit net des comptes 621,64, 631,633
subventions de fonctionnement versées (g)	débit net du compte 657	débit net du compte 657	Sans objet
autres charges de fonctionnement (hors subventions versées) (h)	débit net du compte 65 sauf 657	débit net du compte 65 sauf 657	débit net du compte 65 sauf 657
charges financières (i)	débit net des comptes 661,668	débit net des comptes 661,668	débit net des comptes 661,668
autres charges	(2) -(e)-(f)-(g) -(h)-(i)	(2) -(e)-(f)-(g) -(h)-(i)	(2) -(e)-(f)-(g) -(h)-(i)

Epargne brute (3)	(1) - (2)	(1) - (2)	(1) - (2)
Remboursements en capital d'emprunts (4)	Débets des comptes 163, 164 (sauf 16449 et 1645),167 ,1681,1682, 1687 [débit NB1632-crédit NB1632]	Débets des comptes 163, 164 (sauf 16449 et 1645),167 ,1681,1682, 1687 [débit NB1632-crédit NB1632]	Débets des comptes 163, 164 (sauf 16449 et 1645),167 ,1681,1682, 1687 [débit NB1632-crédit NB1632]
Epargne nette (5)	(3)-(4)	(3)-(4)	(3)-(4)
recettes d'investissement (hors emprunt) (6)	Crédit des comptes 102(sauf 1027, 10229),103,131, , 133,134,-261,266, 271,272,273,274,275,276 (sauf 2768), ,458,775	Crédit des comptes 102(sauf 1027, 10229),103,131, 133,134, ,261,266, 271,272,273,274,275,276 (sauf 2768), 458,775	Crédit des comptes 102(sauf 1027, 10229),103,131, 133,-261,266, 271,272,273,274,275,276 (sauf 2768), ,455,-,458,775
FCTVA (j)	Crédit du compte 10222, débit 102291, crédit 103	Crédit du compte 10222, - débit 102291, crédit 103	Crédit du compte 10222, - débit 102291, crédit 103
subventions d'investissement reçues (k)	Crédit des comptes 131, ,133,134,	Crédit des comptes 131,,133,	Crédit des comptes 131,-133,
autres recettes d'investissement	(6)-(j)-(k)	(6)-(j)-(k)	(6)-(j)-(k)
Autofinancement propre (7)	(5)+ (6)	(5)+ (6)	(5)+ (6)
Dépenses d'investissement (8)	Débit des comptes 20,21,23, 102(sauf 1027, 10229),103,131, , 133,134,-,261,266,271,272,273,27 4,275,276 (sauf 2768), ,455,-,458,481	Débit des comptes 20,21,23, 102(sauf 1027, 10229),103,131, , 133,134261,266,271,272,27 3,274,275,276 (sauf 2768), 455,-,458,481	Débit des comptes 20,21,23, 102(sauf 1027, 10229),103,131, 133, ,261,266,271,272,273,274,275,276 (sauf 2768), ,455,-,458,481
dont dépenses d'équipement (l)	débit des comptes 20, 21,23	débit des comptes 20, 21,23	débit des comptes 20, 21,23
dont subventions d'équipement (m)	Sans objet	Sans objet	Sans objet
dont autres dépenses d'équipement	(8)-(l)-(m)	(8)-(l)-(m)	(8)-(l)-(m)
Besoin de financement (9)	(7)-(8)	(7)-(8)	(7)-(8)
Emprunts souscrits (10)	crédit des comptes 163,164 (sauf 1645, sauf 16449),167,1681,1687, 1682- débit 169	crédit des comptes 163,164 (sauf 1645, sauf 16449),167,1681,1687, 1682- débit 169	crédit des comptes 163,164 (sauf 1645, sauf 16449),167,1681,1687, 1682- débit 169
Variation du fonds de roulement	(10)-(9)	(10)-(9)	(10)-(9)
Encours de dette (11)	solde créditeur net du compte 16 (sauf 16449,166,169,1688)	solde créditeur net du compte 16 (sauf 16449,166,169,1688)	solde créditeur net du compte 16 (sauf 16449,166,169,1688)
Capacité de désendettement	(11)/(3)	(11)/(3)	(11)/(3)

Annexe n° 4 : liste des comptes à retraiter entre budgets principaux du bloc communal et entre budgets principaux et budgets annexes

Afin de procéder à la consolidation des situations financières entre collectivités (budgets principaux des EPCI et des communes) et à l'agrégation des données financières entre les budgets principaux et les budgets annexes, différents comptes ont été identifiés, dont les flux sont à neutraliser.

A - Liste des comptes à retraiter entre les budgets principaux des communes et de leur EPCI d'appartenance

code du Retraitement pour communes	Comptes des communes	code du retraitement pour GFP	Comptes des GFP
RC1	crédit BR(70846, 70876, 74751, 76232)	RCGFP1	crédit BR (70845, 70875, 74741, 76231)
RC1bis	crédit BR (74751)	RCGFP1bis	crédit BR (74741)
RC2	débit BR (62876, 6216, 657351, 661132)	RCGFP2	débit BR (62875, 6217, 657341, 661131)
RC3	débit BR 62876	RCGFP3	débit BR 62875
RC4	débit BR 6216	RCGFP4	débit BR 6217
RC5	débit BR 657351	RCGFP5	débit BR 657341
RC6	débit BR 661132	RCGFP6	débit BR 661131
RC7	débit BR 204151	RCGFP7	débit BR 204141
RC9	crédit BR(13151, 13251)	RCGFP9	crédit BR(13141, 13241)
RC11	solde créditeur SX 168751	RCGFP11	solde créditeur SX 168741
RC12	crédit BR(276351)	RCGFP12	crédit BR(276341)
RC12bis	débit BR(276351)	RCGFP12	débit BR(276341)

B - Liste des comptes à retraiter entre le budget principal d'une collectivité (M14) et ses budget annexes (M14, M4 et ses déclinaisons)

Code du retraitements	Comptes de la collectivité - budgets principaux M14	Comptes de l'entité - budgets annexes M14, M57	Code du retraitements	Comptes de l'entité - budgets annexes M4
RB1		= [débit BR (6215 + 62871+ 6522)] + [crédit BR (70871+ 7552)]	RB1M4	= (débit BR 6215+ débit BR672+ débit BR6287)
RB2		=débit BR 6215	RB2M4	= débit BR 6215
RB2bis		= débit BR (6522) + crédit BR (7552)		encadré par la réglementation, non automatiquement retraité
RB3		=(débit BR 62871 +crédit BR 70871)		=débit BR 6287
RB4	=(débit BR 657363 + débit BR 657364)			
RB5	=débit BR 67441			
RB8	=(débit BR 204163+ débit BR 204164)			
RB9G		solde créditeur SX 168751		
RB9C		solde créditeur SX 168741		
RB10		= débit BR 661133		

C - Liste des comptes à retraiter entre le budget principal d'une collectivité (M57) et ses budgets annexes (M57, M4 et ses déclinaisons)

Code du retraitements	Comptes de la collectivité - budget principal M57	Comptes de l'entité - budgets annexes M14, M57	Code du retraitements	Comptes de l'entité - budgets annexes M4
RB1		= [débit BR (6215 + 62871+ 6522)] + [crédit BR (70871+ 7552)]	RB1M4	= (débit BR 6215+ débit BR672+ débit BR6287)
RB2		=débit BR 6215	RB2M4	= débit BR 6215
RB2bis		= débit BR (6522) + crédit BR (7552)		encadré par la réglementation, non automatiquement retraité
RB3		=(débit BR 62871 +crédit BR 70871)		=débit BR 6287
RB4	=(débit BR 657363 + débit BR 657364)			
RB5	=débit BR 67431			
RB8	=(débit BR 2041533+ débit BR 2041534)			
RB9G		solde créditeur SX 168751		
RB9C		solde créditeur SX 168741		
RB10		= débit BR 661133		

D - Cas particulier de la métropole du Grand Paris : liste des comptes à retraiter entre les communes de la métropole du Grand Paris et les établissements publics territoriaux

code du Retraitement pour	définition communes	code du retraitement pour EPT	définition EPT M14
RPC1 (M14)	débit BR 65541	RPE1	crédit BR 74752
RPC1 (M57)	débit BR 65561	RPE1	crédit BR 74752

Codification des opérations comptables

Les montants des comptes (pour exemple : « débit BR 65541 ») à retraiter sont déterminés selon les modalités suivantes :

- **Solde débiteur (SX)** = débit de la balance d'entrée + débit opération budgétaire+ débit opération d'ordre-crédit annulation
- **Débit opération budgétaire (BX)** = débit opération budgétaire – crédit annulation
- **Débit opération budgétaire réelle (BR)** = débit opération budgétaire – débit opération budgétaire d'ordre- crédit annulation
- **Débit opération non budgétaire (NB)** = débit des opérations non budgétaires des comptes de classe 4 et de la classe 5 + débit des opérations non budgétaires des comptes autres que ceux de la classe 4 et de la classe 5
- **Solde créditeur (SX)** = crédit de la balance d'entrée + crédit opération budgétaire+ crédit opération d'ordre-débit annulation
- **Crédit opération budgétaire (BX)** = crédit opération budgétaire – débit annulation
- **Crédit opération budgétaire réelle (BR)** = crédit opération budgétaire – crédit opération budgétaire d'ordre- débit annulation.

Annexe n° 5 : Modalités de retraitement des flux croisés entre budgets principaux du bloc communal et entre budgets principaux et budgets annexes

Au sein du bloc communal, les modalités de retraitements des flux croisés entre les budgets principaux des collectivités, d'une part, et les budgets principaux et leurs budgets annexes, d'autre part, sont les suivantes :

A) Modalités de retraitement des flux croisés entre les budgets principaux des collectivités

Agréats	retraitements calculés budget principal des communes (RC)	retraitements calculés budget principal des GFP (RGFP)
Produits de fonctionnement	(-) RC1	(-) RCGFP1- RPE1
Produits de la fiscalité		
dont fiscalité directe		
dont fiscalité reversée entre GFP et communes		
dont fiscalité indirecte		
dont péréquations horizontales		
dont dotations et participations	(-) RC1bis	(-) RCGFP1bis- RPE1
dont autres produits de fonctionnement unitaire		
dont autres produits de fonctionnement agrégation	-(RC1-RC1bis)	-(RCGFP1-RCGFP1bis)
Charges de fonctionnement	(-) RC2 -RPC1	(-) RGFP2
dont achats et charges externes	(-) RC3	(-) RCGFP3
dont charges de personnel	(-)RC4	(-)RCGFP4
dont subventions de fonctionnement versées	(-) RC5	(RCGFP5)
dont autres charges de fonctionnement (hors subventions versées)	(-) RPC1	
dont charges financières	(-) RC6	(RCGFP6)
dont autres charges		
Epargne brute		

Remboursements en capital d'emprunts		
Capacité d'autofinancement nette		
recettes d'investissement (hors emprunt)	(-) RC9 (-) RC12	(-)RCGFP9 (-) RCGFP12
dont FCTVA		
dont subventions d'investissement reçues	(-) RC9	(-)RCGFP9
dont autres recettes d'investissement hors emprunt	0	-(RCGFP12)
Autofinancement propre disponible		
Dépenses d'investissement	(-) RC7 (-) RC12bis	(-)RCGFP7(-)RCGFP12bis
dont dépenses d'équipement		
dont subventions d'équipement	(-)RC7	(-)RCGFP7
dont autres dépenses d'équipement	-(RC12bis)	-(RCGFP12bis)
Besoin de financement		
Emprunts de l'année		
Variation du fonds de roulement		
Encours de dette	(-)RC11	(-)RCGFP11
Capacité de désendettement		

B) Modalités de retraitement des flux croisés entre les collectivités et leurs budgets annexes

Agrégats	retraitements BP/BA
Produits de fonctionnement	(-) RB4 '(-) RB5(-) RB1 (-) RB1 M4 (-) RB10
Produits de la fiscalité	
dont fiscalité directe	
dont fiscalité reversée entre GFP et communes	
dont fiscalité indirecte	
dont péréquations horizontales	
dont dotations et participations	(-) RB4 '
dont autres produits de fonctionnement unitaire	
dont autres produits de fonctionnement agrégation	(-) RB5(-) RB1 (-) RB1 M4 (-)RB10

Charges de fonctionnement	(-) RB4 '(-) RB5(-) RB1 (-) RB1 M4 (-) RB10)
dont achats et charges externes	(-) RB3(-) RB3M4
dont charges de personnel	(-) RB2 '(-) RB2 M4
dont subventions de fonctionnement versées	(-) RB4
dont autres charges de fonctionnement (hors subventions versées)	
dont charges financières	(-) RB10
dont autres charges	(-) RB2bis(-) RB5
Epargne brute	
Remboursements en capital d'emprunts	
Capacité d'autofinancement nette	
recettes d'investissement (hors emprunt)	(-) RB8
dont FCTVA	
dont subventions d'investissement reçues	(-) RB8
dont autres recettes d'investissement hors emprunt	
Autofinancement propre disponible	
Dépenses d'investissement	(-) RB8
dont dépenses d'équipement (l)	
dont subventions d'équipement (m)	(-) RB8
dont autres dépenses d'équipement	
Besoin de financement	
Emprunts de l'année	
Variation du fonds de roulement	
Encours de dette	(-) RB9C '(-) RB9G
Capacité de désendettement	

**Annexe n° 6 : Évolution des finances des
collectivités du bloc communal – France entière –
Budgets principaux et annexes (2013-2017)**

<i>(en Md€)</i>	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2017/2016
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT	117,91	118,75	121,99	122,15	125,10	2,4%
Produit de la fiscalité	64,37	65,38	69,21	70,51	72,83	3,3%
<i>Fiscalité directe</i>	50,07	50,80	53,66	54,56	55,85	2,4%
<i>Fiscalité indirecte</i>	14,32	14,61	15,55	15,96	17,00	6,5%
<i>Dotations et participations de l'État</i>	28,97	28,50	27,41	26,08	25,33	- 2,9%
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	24,60	24,90	25,39	25,58	26,99	5,5%
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	97,55	99,88	101,82	102,05	104,02	1,9%
<i>Dépenses de personnel</i>	43,20	45,13	46,26	46,78	48,24	3,1%
<i>Achats de biens et services</i>	29,90	29,90	29,64	29,61	30,52	3,1%
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	9,57	9,76	10,70	10,63	10,65	0,2%
<i>Subventions de fonctionnement</i>	9,26	9,41	9,40	9,35	9,21	- 1,4%
<i>Charges financières</i>	3,81	3,84	3,90	3,77	3,35	- 11,1%
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	1,81	1,85	1,92	1,92	2,05	6,9%
ÉPARGNE BRUTE	20,36	18,87	20,17	20,09	21,07	4,9%
<i>Remboursement d'emprunts</i>	9,24	9,60	10,10	10,15	10,35	2,0%
ÉPARGNE NETTE	11,12	9,27	10,08	9,95	10,72	7,8%
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	16,36	16,28	16,22	14,94	15,61	4,5%
<i>FCTVA</i>	3,74	4,10	4,23	3,46	3,25	- 5,9%
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	7,42	7,59	7,07	6,51	6,37	- 2,2%
<i>Autres recettes</i>	5,20	4,59	4,92	4,97	5,98	20,5%
AUTOFINANCEMENT PROPRE	27,48	25,55	26,30	24,88	26,33	5,8%
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	42,42	37,67	33,72	33,54	36,96	10,2%
<i>Dépenses d'équipement</i>	37,97	33,26	29,37	29,10	31,92	9,7%
<i>Subventions d'équipement versées</i>	2,41	2,43	2,15	2,15	2,13	- 0,8%

<i>(en Md€)</i>	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Évolution 2017/2016</i>
<i>Autres dépenses</i>	2,04	1,97	2,20	2,28	2,91	27,5%
BESOIN DE FINANCEMENT	14,94	12,12	7,42	8,65	10,63	22,9%
<i>Emprunts souscrits</i>	12,73	10,82	11,14	9,94	11,12	11,8%
<i>Variation du fonds de roulement</i>	- 2,21	- 1,30	3,72	1,29	0,49	- 62,4%
ENCOURS DE LA DETTE	110,34	112,40	115,15	116,44	117,76	1,1%
<i>Ratio de désendettement</i>	5,42	5,96	5,71	5,79	5,59	

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Annexe n° 7 : détermination des charges transférées des départements aux régions en 2017

Les montants des charges transférées par les départements aux régions pour l'exercice des nouvelles compétences dévolues à ces dernières par la loi NOTRé (transport interurbain et transport scolaire) ont été définis par arrêté des préfets après avis de la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT).

Pour accompagner ces transferts, l'article 89 de la loi de finances pour 2016 a porté de 25 % à 50 % la part du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) allouée aux régions et réduit corrélativement celle des départements de 48,5 % à 23,5 %. La différence entre les ressources transférées par les départements (part de 25 % du produit de la CVAE perçue par les départements en 2016) et le coût des charges transférés défini par les préfets fait l'objet du versement d'une attribution de compensation financière versée par la région au département. Lorsque le montant de la CVAE perçu est inférieur au coût des charges transférées, la région peut demander au département d'effectuer un versement à son profit.

L'année 2017 est la première année d'exercice par les régions de la compétence en matière de transport interurbain et une année d'exercice partiel de la compétence en matière de transport scolaire transférée par la loi NOTRé au 1^{er} septembre 2017. Aussi, pour déterminer le montant des charges transférées par les départements en 2017, la Cour a procédé comme suit :

Produit de la CVAE départementale en 2016	8 204 004 411 €
<i>Part départementale de CVAE perçue par la Métropole de Lyon (incluse, pour les besoins de l'analyse financière, dans le bloc communal)</i>	- 262 267 885 €
<i>Part départementale de CVAE perçue par la CTU de Guyane</i>	- 11 314 242 €
<i>Part départementale de CVAE perçue par la CTU de Martinique</i>	- 26 022 744 €
<i>Montant de la CVAE perçue par le département du Rhône, exclu de l'analyse financière pour garder un périmètre constant au cours de la période sous revue</i>	- 56 755 298 €
Montant de la CVAE perçu par les départements (hors Rhône) en 2016	= 7 847 644 242 €
Part de la CVAE transférée aux régions (25 %)	4 045 177 445 €
<i>Attributions de compensation versées en 2017 par les régions (hors département du Rhône et Métropole de Lyon)</i>	- 2 336 475 187 €
Versements des départements (hors département du Rhône et Métropole de Lyon) aux régions (compensation « négative ») en 2017	+47 248 207 €
Montant des charges transférées par les départements en 2017	= 1 755 950 465 €

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Pour déterminer les ressources perçues en 2017 par les régions au titre de leurs nouvelles compétences, la Cour a procédé comme suit :

Produit de la CVAE départementale en 2016	8 204 004 411 €
<i>Part départementale de CVAE perçue par la CTU de Guyane</i>	- 11 314 242 €
<i>Part départementale de CVAE perçue par la CTU de Martinique</i>	- 26 022 744 €
Montant de la CVAE perçu par les départements (y compris celui du Rhône) et la Métropole de Lyon en 2016	= 8 166 667 425 €
Part de la CVAE transférée aux régions (25 %)	
<i>Attributions de compensation versées en 2017 par les régions aux départements (y compris celui du Rhône) et la Métropole de Lyon</i>	- 2 455 028 960 €
Versements des départements aux régions (compensation « négative ») en 2017	+ 52 485 372 €
Charges transférées aux régions en 2017 au titre de leurs nouvelles compétences	= 1 807 078 796 €

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

La différence entre les deux évaluations des charges transférées, selon que l'on se place du point de vue des départements ou de celui des régions, tient aux périmètres retenus dans l'analyse financière : hors collectivités territoriales uniques de Guyane et Martinique, Métropole de Lyon et Rhône pour les départements ; hors collectivités territoriales uniques de Guyane et Martinique pour les régions.

**Annexe n° 8 : évolution des finances
départementales – France entière ⁽¹⁾ – Budgets
principaux et annexes (2013-2017)**

(en Md€)	2013	2014	2015 ⁽¹⁾	2016	2017	Évolution 2017/2016
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT	65,19	66,61	66,44	66,68	66,56	-0,2%
<i>Produit de la fiscalité</i>	42,54	44,07	45,29	46,60	47,24	1,4%
<i>Fiscalité directe</i>	20,22	20,55	20,82	21,65	20,47	-5,4%
<i>Fiscalité indirecte</i>	22,32	23,51	24,46	24,96	26,78	7,3%
<i>Dotations et participations</i>	18,96	18,60	17,36	16,17	15,58	-3,7%
<i>Autres produits. (y compris exceptionnelles)</i>	3,69	3,94	3,81	3,90	3,73	-4,3%
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	58,20	59,75	59,62	58,75	58,63	-0,2%
<i>Dépenses de personnel</i>	12,15	12,44	12,45	12,20	12,35	1,3%
<i>Achats de biens et services</i>	6,40	6,32	6,14	5,80	5,07	-12,7%
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	29,31	30,53	30,88	31,00	31,52	1,7%
<i>Autres charges de gestion courante</i>	6,88	7,03	6,86	6,76	6,67	-1,5%
<i>Subventions de fonctionnement</i>	2,34	2,28	2,22	2,02	2,00	-0,7%
<i>Charges financières</i>	0,93	0,96	0,91	0,85	0,81	-4,1%
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,18	0,19	0,15	0,13	0,22	69,8%
ÉPARGNE BRUTE	6,99	6,85	6,82	7,93	7,93	0,04%
<i>Remboursement d'emprunts</i>	2,63	2,76	2,90	3,04	3,18	4,6%
ÉPARGNE NETTE	4,36	4,09	3,92	4,89	4,75	-2,9%
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	3,05	2,96	2,99	2,65	2,56	-3,4%
<i>FCTVA</i>	0,96	0,99	1,12	0,89	0,84	-5,7%
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	1,49	1,43	1,27	1,10	1,00	-9,0%
<i>Autres recettes</i>	0,60	0,53	0,60	0,66	0,72	9,1%
AUTOFINANCEMENT PROPRE	7,41	7,05	6,91	7,54	7,31	-3,0%
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	11,21	10,88	9,82	9,21	9,08	-1,4%
<i>Dépenses d'équipement</i>	6,75	6,59	5,95	5,72	5,64	-1,4%

(en Md€)	2013	2014	2015 ⁽¹⁾	2016	2017	Évolution 2017/2016
Subventions d'équipement versées	4,21	4,03	3,60	3,21	3,16	-1,4%
Autres dépenses	0,26	0,26	0,26	0,28	0,28	-2,2%
BESOIN DE FINANCEMENT	3,80	3,83	2,91	1,67	1,77	-5,9%
Emprunts souscrits	3,75	3,90	3,65	2,86	2,53	-11,6%
Variation du fonds de roulement	-0,05	0,07	0,74	1,19	0,76	-36,2%
ENCOURS DE LA DETTE	32,73	34,06	34,49	34,05	33,37	-2,0%
Ratio de désendettement (en années)	4,68	4,97	5,06	4,29	4,21	

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

(1) Soit l'ensemble des départements de la métropole et de l'outre-mer, hors les départements de Guyane et de Martinique pour les exercices 2016 et suivants, compte tenu de la création des collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique au 1^{er} janvier 2016.

**Annexe n° 9 : évolution des finances régionales –
France entière⁽¹⁾ – Budgets principaux et annexes
(2013-2017)**

(en Md€)	2013	2014	2015 ⁽¹⁾	2016	2017	Évolution 2017/2016
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT	22,85	22,56	22,90	22,52	25,05	11,2%
Produit de la fiscalité	12,58	13,65	14,99	15,14	17,34	14,5%
Fiscalité directe	4,74	4,64	4,81	4,84	7,02	45,2%
Fiscalité indirecte	7,84	9,01	10,18	10,30	10,31	0,1%
Dotations et participations	9,98	8,61	7,57	7,07	7,31	3,4%
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	0,28	0,30	0,35	0,32	0,41	29,3%
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	17,54	17,78	18,28	17,80	19,74	10,9%
Dépenses de personnel	3,07	3,19	3,28	3,23	3,34	3,3%
Achats de biens et services	2,01	2,04	2,08	2,05	2,90	41,6%
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	7,38	7,38	7,55	7,36	8,09	9,9%
Subventions de fonctionnement	4,42	4,39	4,68	4,49	4,79	6,6%
Charges financières	0,61	0,62	0,63	0,60	0,58	-2,5%
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,05	0,16	0,06	0,08	0,04	-49,1%
ÉPARGNE BRUTE	5,31	4,78	4,62	4,72	5,32	12,6%
Remboursement d'emprunts	1,58	1,55	1,65	1,68	1,72	-1,3%
ÉPARGNE NETTE	3,73	3,24	2,97	3,04	3,59	20,8%
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	2,44	2,45	2,93	2,59	3,44	28,7%
FCTVA	0,51	0,48	0,55	0,48	0,54	12,7%
Subventions d'équipement reçues	1,36	1,37	1,59	1,47	2,21	50,5%
Autres recettes	0,57	0,60	0,79	0,64	0,69	-5,0%
AUTOFINANCEMENT PROPRE	6,16	5,68	5,90	7,31	7,03	24,6%
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	8,89	9,18	9,42	8,64	9,46	9,5%
Dépenses d'équipement	2,77	2,90	3,04	2,90	3,12	7,5%

(en Md€)	2013	2014	2015 ⁽¹⁾	2016	2017	Évolution 2017/2016
Subventions d'équipement versées	5,72	5,85	5,81	5,28	5,69	7,7%
Autres dépenses	0,40	0,43	0,56	0,46	0,65	43,0%
BESOIN DE FINANCEMENT	2,73	3,50	3,52	2,99	2,43	-18,8%
Emprunts souscrits	3,01	3,57	4,15	3,34	2,51	-24,9%
Variation du fonds de roulement	0,28	0,07	0,63	2,01	0,08	-77,7%
ENCOURS DE LA DETTE	20,32	22,02	24,07	25,42	26,18	3,0%
Ratio de désendettement (en années)	3,82	4,60	5,21	5,39	4,92	

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

(1) Soit l'ensemble des régions de la métropole et de l'outre-mer, hors les régions de Guyane et de Martinique pour les exercices 2016 et suivants, compte tenu de la création des collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique au 1^{er} janvier 2016.

Annexe n° 10 : évolution des finances des collectivités territoriales uniques (2016-2017)

Depuis le 1^{er} janvier 2016, le département et la région de la Guyane, ainsi que le département et la région de la Martinique ont fusionné chacun. Les deux catégories de collectivité fusionné forment ainsi une collectivité unique : la collectivité unique de Guyane et la collectivité unique de Martinique.

<i>(en Md€)</i>	2016	2017	Évolution 2017/2016
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT	1,40	1,43	2,1%
Produit de la fiscalité	0,92	0,91	-0,9%
<i>Fiscalité directe</i>	0,22	0,21	-1,1%
<i>Fiscalité indirecte</i>	0,68	0,67	-1,0%
<i>Dotations et participations de l'État</i>	0,39	0,43	10,0%
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	0,00	0,05	n.c.
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	1,33	1,38	3,7%
<i>Dépenses de personnel</i>	0,34	0,35	3,9%
<i>Achats de biens et services</i>	0,14	0,12	-15,4%
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	0,58	0,57	-0,7%
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	0,71	0,16	-78,1%
<i>Subventions de fonctionnement</i>	0,11	0,15	34,6%
<i>Charges financières</i>	0,02	0,02	-3,4%
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,01	0,59	5 162,5%
ÉPARGNE BRUTE	0,07	0,05	-27,5%
<i>Remboursement d'emprunts</i>	0,15	0,05	-66,7%
ÉPARGNE NETTE	-0,08	0,00	ns
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	0,17	0,18	7,4%
<i>FCTVA</i>	0,04	0,02	-63,3%
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	0,12	0,14	19,3%
<i>Autres recettes</i>	0,00	0,02	335,7%

(en Md€)	2016	2017	Évolution 2017/2016
AUTOFINANCEMENT PROPRE	0,08	0,18	110,8%
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	0,28	0,24	-14,8%
Dépenses d'équipement	0,15	0,12	-23,5%
Subventions d'équipement versées	0,11	0,09	-19,5%
Autres dépenses	0,01	0,03	128,6%
BESOIN DE FINANCEMENT	0,20	0,06	-69,2%
Emprunts souscrits	0,22	0,04	-81,6%
Variation du fonds de roulement	0,02	-0,02	-189,8%
ENCOURS DE LA DETTE	0,73	0,72	-1,4%
Ratio de désendettement (en années)	10,18	13,84	

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Annexe n° 11 : périmètre et poids des budgets annexes

Les budgets annexes sont distincts mais rattachés au budget principal d'une collectivité ou d'un groupement. Ils permettent de retracer les opérations afférentes à certains services locaux dépourvus de personnalité juridique (eau, assainissement, gestion des ordures ménagères, transports urbain, aménagement et lotissement...). Certains services industriels et commerciaux peuvent faire l'objet d'un budget annexe lorsqu'ils sont exploités en régie simple ou directe par la collectivité. L'ensemble de ces budgets annexes constitue une exception au principe d'unité et d'universalité budgétaire et doit permettre d'établir le coût et le financement d'un service spécialisé.

En 2017, on dénombrait près de 80 000 budgets locaux³²⁰ dont 42 000 budgets annexes. 99% de ces budgets annexes sont utilisés par les communes et les établissements de coopération intercommunale (EPCI).

Les budgets annexes représentent 7,7 % des dépenses réelles de fonctionnement toutes collectivités confondues et 11,8 % des dépenses d'investissement.

Poids des budgets annexes dans les budgets des collectivités territoriales (2017)

Régions		Départements		Communes		EPCI		Bloc communal	
DF (1)	DI (2)	DF	DI	DF	DI	DF	DI	DF	DI
0,3%	1,3%	1,6%	2,6%	4,4%	8,1%	29,8%	33,4%	12,6%	17,1%

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

(1) Dépenses de fonctionnement

(2) Dépenses d'investissement

Les budgets annexes utilisés pour gérer des services publics industriels et commerciaux représentent 75 % des dépenses d'investissements de l'ensemble des budgets annexes.

³²⁰ Régions, départements, communes, établissements de coopération intercommunale, collectivités territoriales uniques, établissements publics territoriaux, Métropole de Lyon

Annexe n° 12 : méthode de calcul de l'impact des décisions de l'État

L'impact financier annuel des décisions de l'État sur les collectivités locales est évalué à partir des fiches d'impact financier produites par les ministères à l'attention du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), qui se prononce désormais sur l'ensemble des projets de textes (réglementaires et législatifs) ayant vocation à leur être applicables. Les coûts, économies et recettes pour les collectivités recensés dans ces fiches font l'objet d'une compilation par la direction générale des collectivités locales – qui assure le secrétariat du CNEN – pour constituer le rapport annuel.

Les données indiquées par la Cour dans ce rapport sont donc basées sur des estimations, et doivent pour cela être relativisées. Mais surtout, elles correspondent nécessairement à un impact plancher, dans la mesure où seul l'impact en année n+1 des normes produites en année n est pris en considération. Or de nombreuses décisions de l'État se traduisent par des surcoûts étendus sur plusieurs années (dans le cas, par exemple, d'une norme impliquant la mise en conformité d'équipements, qui peut nécessiter des chantiers successifs sur plus de douze mois), voire des surcoûts pérennes (comme l'illustrent les revalorisations de minima sociaux). En outre, certaines décisions ont des effets immédiats sur les budgets locaux, l'année même de leur édicition.

Afin d'approcher au plus près l'impact des normes nouvelles sur les budgets locaux, la Cour a procédé à deux types d'ajustements relativement aux données concaténées par la DGCL : une modification du périmètre des normes prises en compte, et des retraitements des impacts initialement évalués. En raison du volume de projets de texte présentés au CNEN (environ 500 par an), seules ont été examinées les fiches concluant à un impact non nul sur les budgets locaux.

Le périmètre retenu par la Cour dans son chiffrage total de l'impact des décisions de l'État sur les budgets locaux a été établi selon les critères suivants : normes réglementaires applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements, publiées et entrées en application durant la période considérée, ayant pour effet de créer, d'alourdir ou d'alléger une contrainte pour les collectivités concernées.

Annexe n° 13 : évolution de la dotation globale de fonctionnement

<i>(en M€)</i>	2013	2014	2014/2013	2015	2015/2014	2016	2016/2015	2017	2017/2016
Total de la dotation globale de fonctionnement	41 503	40 117	-3,3%	36 645	-8,7%	33 305	-9,1%	30 877	-7,3%
Part du bloc communal	23 782	23 047	-3,1%	21 036	-8,7%	19 185	-8,8%	18 108	-5,6%
Part des départements	12 258	11 791	-3,8%	10 751	-8,8%	9 695	-9,8%	8 603	-11,3%
Part des régions	5 458	5 275	-3,4%	4 824	-8,5%	4 381	-9,2%	3 924	-10,4%

Source : direction du budget

Annexe n° 14 : évolution des finances des collectivités locales – France entière (2010-2017)

(en Md€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ⁽¹⁾	2017
<i>Produits réels de fonctionnement</i>	178,5	185,1	188,5	191,6	193,5	196,0	197,2	201,8
<i>Charges réelles de fonctionnement</i>	148,8	152,9	158,0	162,7	166,7	168,8	168,7	172,0
<i>Épargne brute</i>	29,7	32,1	30,6	28,9	26,8	27,2	28,5	29,7
<i>Remboursement d'emprunts</i>	10,7	11,0	11,1	11,6	11,9	12,4	12,7	12,9
<i>Épargne nette</i>	19,0	21,1	19,4	17,4	14,9	14,9	15,8	16,9
<i>Recettes réelles d'investissement</i>	19,3	19,3	19,5	19,8	19,7	20,3	18,6	19,5
<i>Autofinancement propre</i>	38,2	40,5	38,9	37,2	34,6	35,1	34,3	36,4
<i>Dépenses réelles d'investissement</i>	50,3	52,0	52,9	55,5	51,1	46,9	45,8	48,6
<i>Besoin de financement</i>	12,0	11,5	14,0	18,3	16,5	11,7	11,4	12,2
<i>Emprunts souscrits</i>	15,8	15,6	17,0	16,4	15,9	16,2	14,2	13,8
<i>Variation du fonds de roulement</i>	3,8	4,1	2,9	-1,9	-0,6	4,5	2,8	1,6
<i>Encours de dette</i>	123,9	127,5	132,8	137,4	141,7	145,6	148,3	149,8
<i>Ratio de désendettement (en années)</i>	4,2	4,0	4,3	4,7	5,3	5,3	5,2	5,0

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (Budgets principaux)

(1) La dotation d'équilibre entre la Métropole du Grand Paris et les établissements publics territoriaux a été neutralisée (0,9 Md€) à compter de 2016.

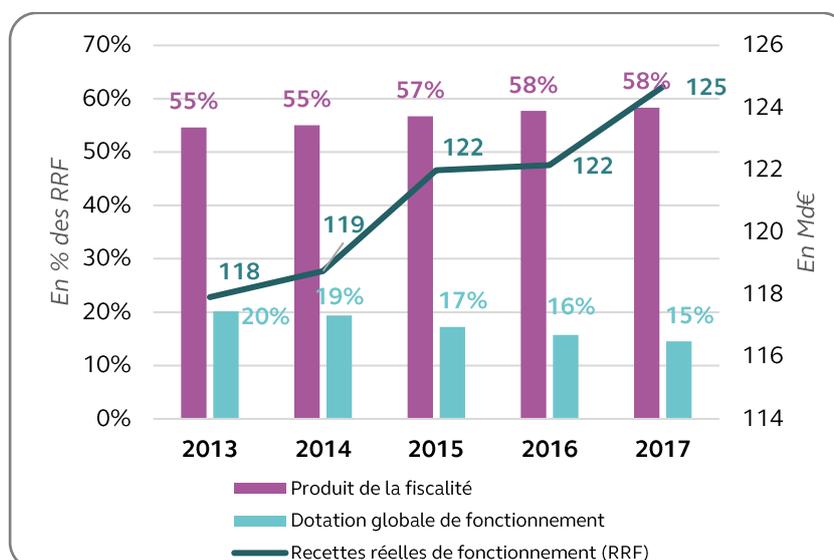
Annexe n° 15 : le bilan de la période de contribution au redressement des finances publiques pour les différentes catégories de collectivités

1) Un dynamisme des recettes partagé par les trois catégories de collectivités

Sur l'ensemble de la période 2013-2017, les produits de fonctionnement de l'ensemble des collectivités ont progressé de 5,9 %. La baisse cumulée de la DGF, qui a atteint 10,6 Md€, a été largement compensée par une progression de la fiscalité de 18,8 Md€ (+ 15,7 %).

Pour le seul bloc communal, les recettes fiscales ont progressé de 8,5 Md€ sur cinq ans tandis que la dotation globale de fonctionnement diminuait de 5,7 Md€ sur la même période.

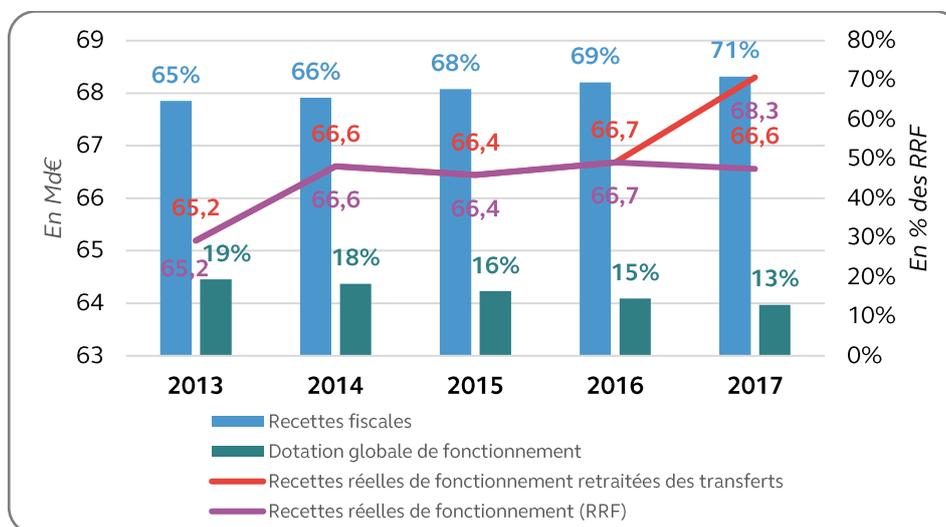
Graphique n° 1 : parts respectives de la DGF et de la fiscalité dans les produits de fonctionnement du bloc communal



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux et annexes)

De manière globale, le dynamisme des recettes fiscales des départements (+ 6,1 Md€) est également venu largement compenser la baisse de la DGF (- 3,7 Md€). Les recettes issues de la fiscalité ont progressé de manière continue tout au long de la période, portées davantage par la fiscalité indirecte (+ 5,6 % en moyenne par an, soit 5,2 Md€ sur cinq années) que par la fiscalité directe (+ 1,1 % par an, soit 0,88 Md€).

**Graphique n° 2 : parts respectives des DGF et de la fiscalité
ans les produits de fonctionnement des départements**

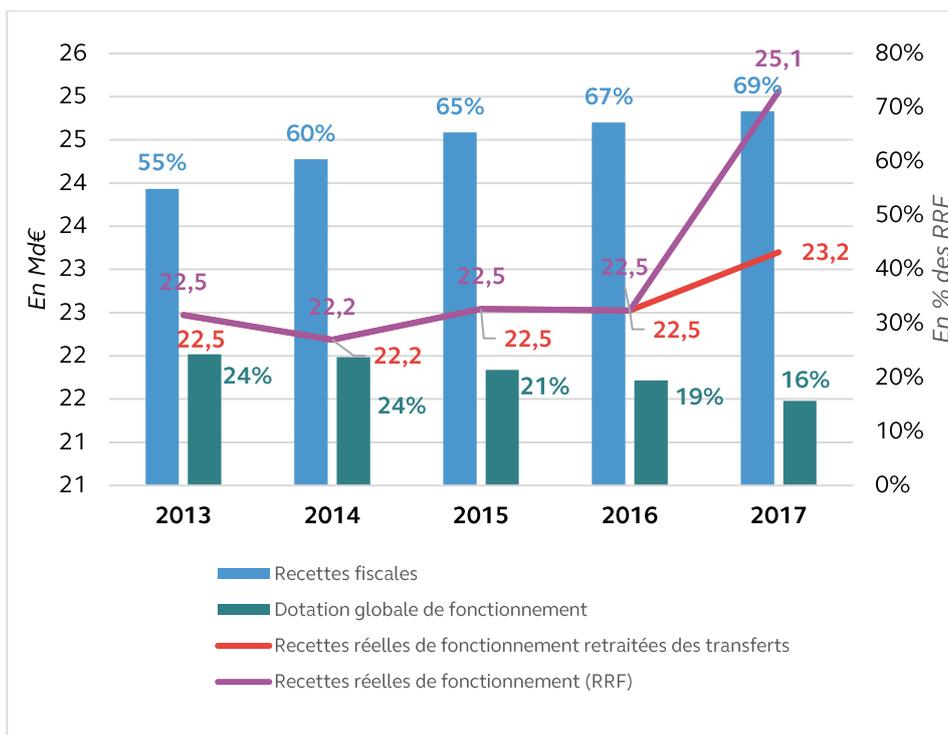


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux et annexes)

La part des DMTO dans la progression de recettes fiscales indirectes (+ 4 Md€) est prépondérante. Cette progression s'explique, d'une part, par l'augmentation du taux qui atteint désormais, sauf rares exceptions, le plafond fixé à 4,50 %, et, d'autre part, par le volume important des transactions immobilières sur lesquelles s'appliquent les DMTO. En revanche, seule la moitié des départements ont augmenté leur taux de taxe foncière. Cette évolution traduit la dépendance croissante des départements à l'état du marché immobilier.

De façon similaire, les régions ont bénéficié du dynamisme des produits issus de la fiscalité (+ 5,0 Md€, soit + 8,9 % par an en moyenne), qui a permis un accroissement de leurs recettes de fonctionnement de 2,6 Md€ en dépit d'une réduction cumulée de la DGF de 1,53 Md€. La hausse des produits de la fiscalité a été portée tant par la fiscalité directe (+ 2,3 Md€) que de la fiscalité indirecte (+ 2,7 Md€). Elle n'a cependant pas été continuée : les régions ont subi en 2014 et 2016 une perte de leurs produits.

Graphique n° 3 : parts respectives de la DGF et de la fiscalité dans les produits de fonctionnement des régions

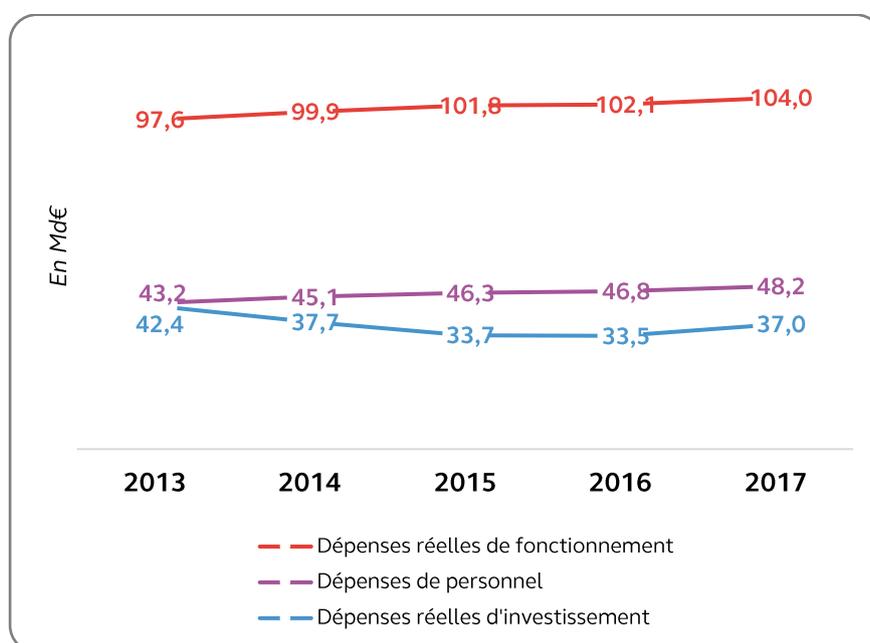


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux et annexes)

2) Des effets réels mais contrastés sur la dépense selon les catégories de collectivités³²¹

a) *Le bloc communal³²², des efforts mais une reprise de la dépense en fin de période*

Graphique n° 4 : évolution des dépenses du bloc communal entre 2013 et 2017



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux et annexes)

Les dépenses des blocs communaux consolidés sont relativement stables sur la période de mise en œuvre de la CRFP (+ 0,7 %) mais force est de constater la disparité entre les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement. Quand les premières progressent de 6,6 %, les secondes diminuent de 12,9 %.

³²¹ Analyse effectuée à périmètre constant : hors départements du Rhône, de la Martinique et de la Guyane pour les départements et hors Martinique et Guyane pour les régions.

³²² À défaut de données consolidées pour le bloc communal pour les exercices 2010 et 2011, l'analyse sur la période antérieure de référence se fera essentiellement au niveau des budgets principaux.

Sur les 314 EPCI n'ayant pas changé de périmètre géographique entre 2013 et 2017, les dépenses de fonctionnement des blocs consolidés progressent de 5,7 %. Cette progression est légèrement inférieure à celle relevée sur l'ensemble des blocs communaux.

Les dépenses de personnel des blocs communaux affichent une croissance relativement élevée sur la période 2013-2017 de 11,7 %, soit un point et demi au-dessus de la moyenne nationale. Un ralentissement de l'évolution de ces dépenses avait néanmoins été amorcé en 2014³²³. Le coût des mesures nationales (point d'indice et PPCR) n'ont cependant pas permis de maintenir cette trajectoire en 2017. Ce taux de croissance élevé est confirmé par l'étude des 314 des blocs communaux à périmètre stable sur la période dont les dépenses de personnel progressent de 12,1 %. Six blocs parviennent à diminuer leurs dépenses de personnel tandis que 65 d'entre eux voient leurs frais de personnel progresser de plus de 20 %.

Les achats de biens et de services du bloc communal consolidé ont progressé de 2,1 % entre 2013 et 2017 contre 0,8 % au niveau national. La reprise a été très nette sur l'année 2017 (+ 3,1 %). Entre 2013 et 2016, les blocs communaux étaient tout de même parvenus à diminuer légèrement ces dépenses (- 0,97 %). Les évolutions sont contrastées au sein du bloc communal, les dépenses des EPCI progressant plus rapidement que celles des communes. Les transferts de compétences intervenus sur la période entre les communes et les groupements expliquent pour une large part ces évolutions contrastées. Les blocs intercommunaux dont le périmètre est constant sur la période de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) affichent une maîtrise de ces dépenses dont la progression est limitée à 0,5 %. Néanmoins les disparités sont importantes au sein de cet ensemble. Les écarts s'expliquent bien souvent par des choix de gestion comme la création d'un nouveau budget annexe pour la gestion des ordures ménagères ou l'externalisation d'un service par le recours à une délégation de service public.

L'effort des communes en termes de diminution des charges financières est important sur la période de la CRFP. Il ne s'agit là certes pas d'une exception, l'ensemble des catégories de collectivités affichant une baisse de ces charges. Pour l'ensemble du bloc communal consolidé, ces dépenses diminuent de 12,0 % sur la période de la CRFP, soit près de 456 M€ depuis 2013. Près de 9 blocs communaux à périmètre inchangé sur 10 sont parvenus à diminuer ce poste de dépenses.

Le montant des subventions de fonctionnement versées par les communes retrouve, en 2017, un niveau proche de celui de 2010 qui était le niveau le plus bas de la période 2010-2017. Pour les blocs communaux

³²³ Évolution 2014/2013 : + 4,5 %, évolution 2015/2014 : + 2,5 %, évolution 2016/2015 : + 1,1 %

dans leur ensemble, ces dépenses ont diminué modestement, en moyenne annuelle de 0,1 % depuis 2013. Ces dépenses ont augmenté progressivement jusqu'en 2014 avant d'amorcer une diminution à partir de 2015. Les blocs à périmètre constant ont plutôt stabilisé ces dépenses sur la période 2013-2017 avec, là encore, une très grande hétérogénéité des situations au sein de cet ensemble.

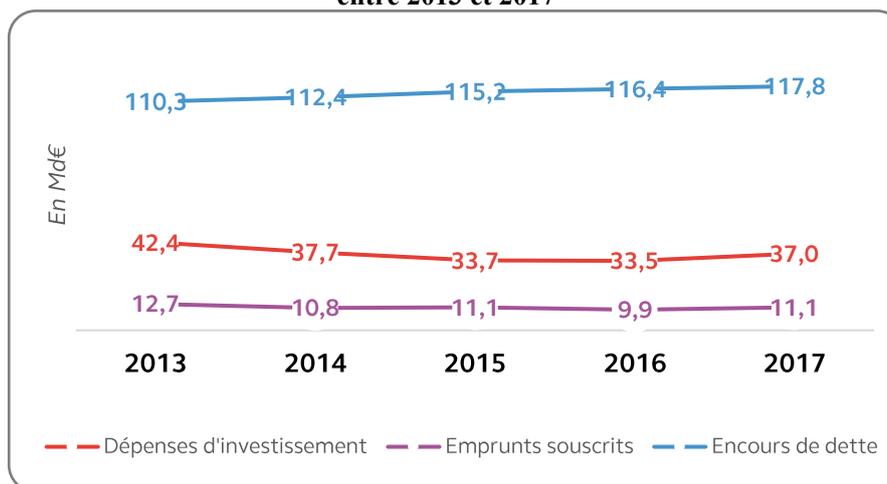
Après une trajectoire à la hausse entre 2010 et 2013, les dépenses d'investissement des blocs communaux ont brutalement chuté en 2013 et 2015 de 20,5 % puis dans une moindre mesure en 2016 (- 0,5%). Il convient de rappeler que ces dépenses fluctuent généralement en fonction du calendrier électoral même si ce facteur ne saurait à lui seul expliquer l'ampleur de la baisse.

La diminution de ces dépenses a néanmoins été amortie par une baisse moindre sur les budgets annexes, les seuls budgets principaux affichant une diminution de 24,7 % entre 2013 et 2015. L'impact de la CRFP s'est surtout concentré sur les investissements effectués en 2015 et 2016. Ces dépenses demeurent à un niveau historiquement bas pour la période considérée. Si l'année 2017 voit ces dépenses repartir à la hausse, elles demeurent inférieures de plus de 5 Md€ aux dépenses de 2013. Cette tendance constatée en fin de période de CRFP est confirmée au niveau des 314 blocs à périmètre constant qui affichent une reprise de leurs dépenses d'équipement de 11,6 % en 2017. La reprise ne doit néanmoins pas occulter les disparités : au sein de cet ensemble, environ un tiers des blocs communaux ont enregistré une nouvelle baisse de leurs dépenses d'équipement en 2017.

Les communes ont clairement infléchi leur courbe d'évolution des subventions d'investissement. Elles ont diminué de 11,3 % depuis 2013. Le niveau de ces dépenses en 2017 est proche de celui de 2010. Ce sont principalement les subventions aux personnes de droit privé qui ont diminué (- 36,8 %) depuis 2015. Ces subventions diminuent également pour les EPCI. Pour le bloc communal consolidé, ce sont 272 M€ d'économies qui ont été réalisées sur ce poste depuis la mise en œuvre de la CRFP.

L'encours de dette du bloc communal n'a cessé de croître sur la période 2013-2017 (+ 6,7 %) malgré des dépenses d'investissement en baisse. Le recours à l'emprunt s'est infléchi en 2014 (- 15,0 %) puis en 2016 (- 10,7 %) mais demeure malgré tout à un niveau moyen élevé pour la période. Grâce également à une épargne brute qui s'est globalement maintenue, hormis en 2014, au-dessus de 20 Md€, le bloc communal a pu reconstituer une partie de son fonds de roulement qui n'a été mobilisé qu'en 2013 et 2014.

Graphique n° 5 : évolution comparée des dépenses d'investissement, de l'encours de dette et des emprunts souscrits des blocs communaux entre 2013 et 2017



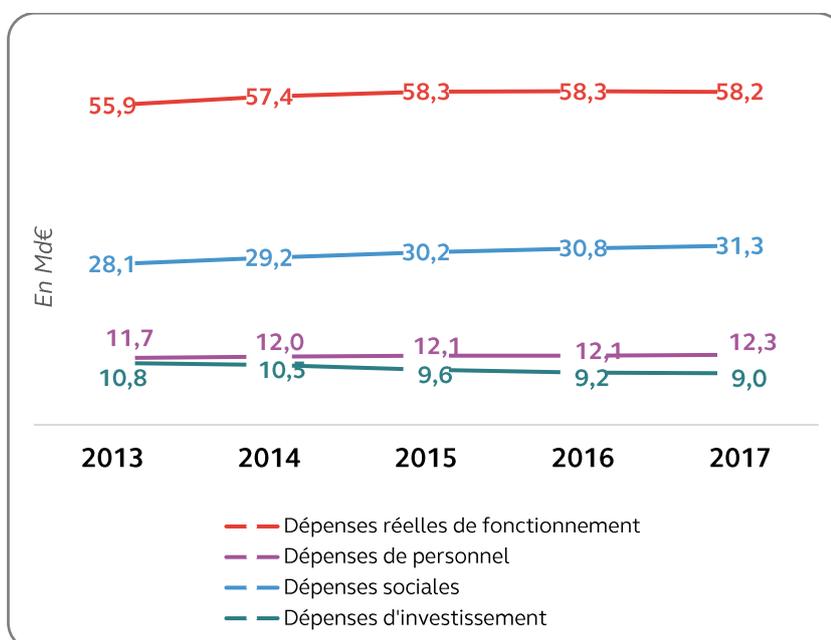
Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux et annexes)

L'impact de la CRFP s'est surtout fait sentir pour le bloc communal en 2016. Toutefois, les efforts réels mais modérés consentis sur certains postes de dépenses de fonctionnement (achats de biens et services, subventions et charges financières) à partir de 2015 se sont révélés insuffisants pour absorber la diminution de la DGF. Malgré les efforts consentis, les charges de fonctionnement progressent entre 2015 et 2016 (+ 0,23 %, + 237 M€). Cette évolution, bien que maîtrisée par rapport à celles des années précédentes n'a pas été couverte par un surplus suffisant de produits de fonctionnement (+ 158 M€). L'autofinancement s'est alors dégradé en 2016 de 5,4 % et le besoin de financement s'est accru d'1,2 Md€ sur un an. La division par moitié de la contribution des blocs communaux à la CRFP en 2017 leur a permis d'améliorer leur épargne brute, de relancer leurs investissements et d'abonder leur fonds de roulement de 486 M€. Si la diminution de la DGF avait été appliquée dans son intégralité aux blocs communaux comme cela était prévu initialement, la progression des charges de fonctionnement aurait alors été supérieure de 200 M€ à celle des produits entre 2016 et 2017 et aurait contribué à dégrader l'épargne brute de près de 1 % et à mobiliser le fonds de roulement à hauteur de 591 M€. La situation à fin 2017 demeure fragile avec une augmentation du besoin de financement de 2,0 Md€ sur cette dernière année compensée pour partie par un recours à l'emprunt en augmentation de 1,2 Md€. Néanmoins, à la différence des deux années précédentes, cette situation s'explique plus par une reprise des

investissements que par la seule diminution de la DGF. Le bloc communal est même parvenu pour la troisième année consécutive, fusse dans une moindre mesure, à abonder son fonds de roulement à hauteur de 486 M€.

b) *Les départements, une situation pénalisée par les aides à la personne*

Graphique n° 6 : évolution des dépenses des départements⁽¹⁾ entre 2013 et 2017



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux et annexes) à périmètre constants : hors départements du Rhône, de la Martinique et de la Guyane

Pour les départements, après retraitement des charges transférées, les dépenses de fonctionnement progressent de 2,8 % sur la dernière année de CRFP. Ce rythme, plus soutenu que celui des deux années précédentes montre clairement un essoufflement de l'impact de la CRFP sur la dernière année.

Sur la période 2013-2017, l'ensemble des dépenses progresse de 3,4 % dont + 7,3 % pour les dépenses réelles de fonctionnement et – 16,7 % pour les dépenses d'investissement.

Les transferts de compétence intervenus en 2017 ont un impact à la fois sur les achats de biens et services et, dans une moindre mesure, sur les dépenses de personnel.

Sur la période de CRFP précédant les transferts, 2013-2016, les départements ont consenti un effort d'économies de 452 M€ sur leurs achats et services (- 7,3 %), de 249 M€ sur les subventions de fonctionnement versées (- 11,1 %) et 34 M€ sur les charges financières (- 4,0 %). En même temps, les dépenses d'aide sociale progressaient de 2,7 Md€. Les efforts consentis sont donc loin de couvrir à la fois la diminution de la DGF de 3,6 Md€ entre 2013 et 2017 et la progression des dépenses sociales.

L'évolution des dépenses de personnel a ralenti à partir de 2014, celles-ci allant même jusqu'à légèrement diminuer en 2016³²⁴. Les départements ont également consenti un important effort d'économies sur le poste des achats de biens et de services qui diminuent chaque année sur toute la période de la CRFP³²⁵.

La baisse des subventions octroyées par les départements est de 11,6 % entre 2013 et 2017. Elle avait déjà été amorcée entre 2010 et 2013 mais s'est nettement accentuée sur la fin de période. En 2017, le niveau de ces dépenses pour les départements est le plus bas depuis sept ans. 67 % de ces dépenses sont à destination des personnes morales de droit privé et des associations. Que les bénéficiaires soient publics ou privés, les subventions de fonctionnement sont en baisse depuis la mise en œuvre de la CRFP.

Les départements étaient engagés, bien avant la mise en œuvre de la CRFP, dans une démarche de réduction de leurs dépenses d'investissement. Depuis 2010 la baisse de ces dépenses est constante. Elle s'est néanmoins accentuée sur la période la plus récente : - 16,7 % entre 2013 et 2017.

Les subventions d'équipement versées représentent 34,7 % des dépenses d'investissement des départements contre 19,8 % toutes collectivités confondues. A l'instar de ce qui a été observé sur les dépenses d'équipement, la diminution de ces dépenses amorcées dès 2010 s'est accélérée sur la période la plus récente (- 23,0 %).

Le montant des emprunts souscrits est passé sous la barre des 3 Md€ à partir de 2016. Il est à son niveau le plus bas depuis 7 ans en 2017. Sur les trois dernières années il est cependant supérieur au besoin de financement.

³²⁴ Évolution 2014/2013 : + 2,4 %, évolution 2015/2014 : + 1,4 %, évolution 2016/2015 (- 0,1 %)

³²⁵ L'évolution à la baisse constatée en 2017 est accentuée par les transferts de compétences.

Le niveau de remboursement d'emprunts n'a cessé de croître depuis 2013. À partir de 2016, le montant des emprunts souscrits est inférieur à celui des remboursements. Ces deux facteurs contribuent à la diminution progressive de l'encours de dette des départements de 0,3 % entre 2015 et 2016 puis de 2,0 % l'année suivante.

Les départements ont subi l'« effet ciseaux » résultant de la baisse de la DGF et de la progression des aides à la personne depuis 2013. Leurs marges de manœuvre en ont été réduites et les seules économies réalisées sur les autres dépenses ne pouvaient à elles seules suffire. Des efforts ont néanmoins été réalisés. Entre 2015 et 2016, les départements sont parvenus à réduire l'ensemble de leurs dépenses, hormis celles d'aide sociale, de 571 M€. Les départements sont ainsi les collectivités qui affichent la plus forte diminution des achats de biens et de services entre 2014 et 2016 (- 6,4 %). Toutefois à partir de 2017, un coup d'arrêt est donné à la diminution des dépenses de fonctionnement en raison de la progression des dépenses de personnel (+ 1,3 %) et des dépenses sociales (+ 1,6 %)³²⁶. En revanche, contrairement aux autres catégories de collectivités, les dépenses d'investissements des départements continuent de diminuer en 2017 (- 1,5 %).

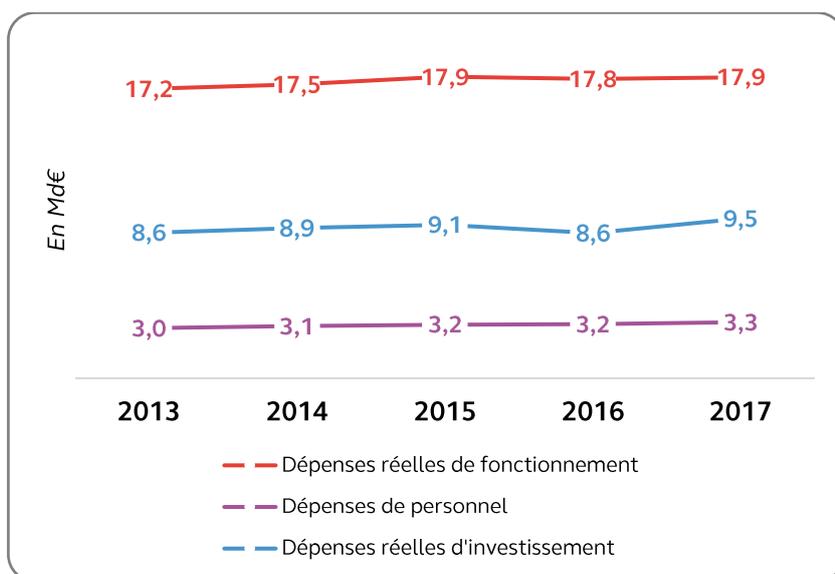
La CRFP n'explique pas à elle seule les efforts consentis par les départements sur leurs dépenses. Le poids croissant des dépenses sociales a été également un facteur incitatif à une revue générale de leurs dépenses et, à l'occasion, au recentrage sur leurs dépenses propres.

Face à la rigidité de leurs charges de fonctionnement, notamment des dépenses sociales, les départements n'ont pas eu d'autre choix que de diminuer leurs dépenses d'investissement afin d'éviter un endettement croissant et une mobilisation trop forte de leur fonds de roulement sur la période de CRFP.

³²⁶ Après retraitement des charges transférées.

c) Les régions³²⁷, un impact limité de la CRFP

**Graphique n° 7 : évolution des dépenses des régions
entre 2013 et 2017**



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux et annexes)

Les dépenses des régions semblent peu impactées par la diminution de la DGF (- 1,5 Md€ entre 2013 et 2017). Leur évolution reste importante, même après neutralisation de l'impact des transferts intervenus en 2017. Elles progressent de 5,9 % entre 2013 et 2017 dont 9,4 % pour les dépenses réelles d'investissement et 4,2 % pour les dépenses de fonctionnement retraitées des transferts de compétences intervenus en 2017.

Alors que les départements sont parvenus à une relative maîtrise de leurs dépenses de personnel sur la période 2013-2016³²⁸ (+ 3,7 %), les régions enregistrent une progression de 8,2 % de ces dépenses sur cette même période.

³²⁷ Analyse effectuée à périmètre constant (hors régions Martinique et Guyane).

³²⁸ Avant transferts de compétences intervenus en 2017.

Les achats de biens et services des régions n'ont jamais diminué, contrairement à ce qui est observé à la fois sur le bloc communal, en 2015 et 2016, et sur les départements à partir de 2014.

Seules les régions affichent des subventions de fonctionnement en hausse entre 2013 et 2017, malgré des fluctuations infra-annuelles, et l'année 2017 marque le point culminant de ces dépenses. Ces subventions sont à destination des organismes publics pour 47,5 % et de personnes morales de droit privé pour 52,5 %.

À l'instar des autres collectivités, les régions sont parvenues à diminuer leurs charges financières entre 2013 et 2017 (- 2,9 %) malgré un encours de dette en constante progression (+ 30,7 %).

L'évolution des dépenses d'équipement des régions se distingue de celles des départements et du bloc communal. Après une période 2010-2013 de baisse, elles affichent, malgré la CRFP, une progression de 17,8 % de 2013 à 2017. La progression est constante sur la période.

Les régions ont souscrit un montant croissant d'emprunts nouveaux jusqu'en 2015 avant de le diminuer progressivement en 2016 (- 17,7 %) et 2017 (- 24,9 %). Le recours à l'emprunt est systématiquement supérieur à leur besoin de financement. Les régions ont ainsi abondé leur fonds de roulement de plus de 1,5 Md€ entre 2013 et 2017 mais ont augmenté leur encours de dette de 6,1 Md€ (+ 30,7 %). La capacité de désendettement des régions demeure, malgré cette hausse, à un niveau acceptable en fin de période (4,9 années).

Les transferts de compétences intervenus en 2017 ont naturellement affecté les dépenses réelles de fonctionnement des régions qui ne peuvent constituer, en l'état, un critère d'appréciation de l'impact de la CRFP sur les régions.

La situation financière des régions au moment de la mise en œuvre de la CRFP était globalement favorable malgré une légère érosion des ratios d'autofinancement depuis 2010. Elle leur a permis d'amortir sans trop de difficultés l'impact de la baisse de la DGF. L'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement a été réel mais moindre que celui constaté pour les autres catégories de collectivités. Les régions sont, à ce titre, la seule catégorie de collectivités à parvenir à diminuer, fût-ce modestement, les dépenses de fonctionnement sur la période 2013-2017 (- 0,78 % en 2016). L'effort s'est concentré sur trois postes de dépenses : les autres charges de gestion courante, les subventions et les charges financières.

Annexe n° 16 : les masses financières consacrées à la péréquation verticale et horizontale de 2014 à 2018

Montants LFI/ répartis CFL (en M€)		2014	2015	2016	2017	2018
Péréquation verticale	Dotation de solidarité urbaine	1 550	1 730	1 911	2 091	2 201
	Dotation de solidarité rurale	1 008	1 125	1 242	1 422	1 512
	Dotation nationale de péréquation	784	794	794	794	794
	FDPTP	430	423	423	389	333
	Dotation de fonctionnement minimale	797	809	823	830	836
	Dotation de péréquation urbaine	626	633	640	653	657
	Dotation de péréquation des régions	193	193	193	193	
	Dotation d'intercommunalité	2 540	1 998	1 569	1 470	1 496
	TOTAL PEREQUATION VERTICALE	7 928	7 705	7 595	7 842	7 829
Péréquation horizontale	FSRIF	250	270	290	310	330
	FPIC	570	780	1 000	1 000	1 000
	Fonds de péréquation des DMTO des départements	257	279	573	632	
	Fonds de péréquation de la CVAE des départements	56	87	83	89	
	FSDRIF	60	60	60	60	60
	Fonds de solidarité en faveur des départements		537	423	423	
	Fonds de péréquation des ressources des régions	93	56	87	92	
	TOTAL PEREQUATION HORIZONTALE	1 286	2 069	2 516	2 606	1 390
TOTAL PEREQUATION	9 214	9 774	10 111	10 448	9 219	

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGCL (en jaune, données non disponibles au 18 avril 2018). En rose, la péréquation à destination du bloc communal, en bleu, celle à destination des départements, en orange, celle des régions.

Annexe n° 17 : évolution des transferts financiers de l'État en LFI

<i>(en M€)</i>	LFI 2017	LFI 2018	Écart
PSR	44 374	40 347	-4 028
<i>dont DGF</i>	30 860	26 960	-3 900
<i>dont FCTVA</i>	5 524	5 612	88
<i>dont allocations compensatrices (compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale)</i>	2 053	2 079	25
<i>dont autres PSR</i>	5 936	5 696	-241
Mission Relations avec les collectivités territoriales (hors TDIL)	3 344	3 585	241
TVA des régions		4 123	4 123
Ensemble des concours financiers (article 16 LPFP 2018-2022)	47 718	48 055	337
Subventions d'autres ministères	2 968	2 841	-127
Subventions TDIL	92	77	-15
Contrepartie de dégrèvements	11 179	15 026	3 847
Produits amendes	665	517	-148
Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée et formation professionnelle	62 622	66 515	3 893
Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage)	33 416	34 798	1 382
<i>dont frais de gestion (hors formation professionnelle)</i>	3 521	3 530	9
Financement formation professionnelle et de l'apprentissage	3 015	3 077	62
<i>dont panier de ressources pour la formation professionnelle</i>	957	964	6
<i>dont panier de ressources pour le financement de l'apprentissage (hors CAS/yc frais de gestion)</i>	484	480	-4
<i>dont CAS FNDMA</i>	1 573	1 633	60
Total des transferts financiers	99 053	104 390	5 337

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Annexe n° 18 : liste des 103 collectivités pour lesquelles aucun facteur de modulation n'est applicable

Liste des collectivités	Type de collectivité	Numéro INSEE, SIREN ou code dép/rég	Liste des collectivités	Type de collectivité	Numéro INSEE, SIREN ou code dép/rég
ARDECHE	D	07	SEINE-ET-MARNE	D	77
LOIRE	D	42	SEINE-ST-DENIS	D	93
DROME	D	26	CRETEIL	C	94028
PUY-DE-DOME	D	63	CHAMPIGNY-SUR-MARNE	C	94017
AIN	D	01	CLICHY	C	92024
SAVOIE	D	73	IVRY-SUR-SEINE	C	94041
ALLIER	D	03	TREMBLAY-EN-FRANCE	C	93073
ISERE	D	38	NORMANDIE	R	28
HAUTE-LOIRE	D	43	CU CAEN LA MER	G	200065597
CLERMONT-FERRAND	C	63113	CALVADOS	D	14
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	R	27	MANCHE	D	50
HAUTE-SAONE	D	70	SEINE-MARITIME	D	76
YONNE	D	89	EURE	D	27
DOUBS	D	25	CA DU PAYS BASQUE	G	200067106
COTE-D'OR	D	21	CA PAU BEARN	G	200067254
SAONE-ET-LOIRE	D	71	PYRENEES	D	16
JURA	D	39	CHARENTE	D	16
TERRITOIRE DE BELFORT	D	90	DORDOGNE	D	24
BRETAGNE	R	53	CHARENTE-MARITIME	D	17
ILLE-ET-VILAINE	D	35	HAUTE-VIENNE	D	87
MORBIHAN	D	56	DEUX-SEVRES	D	79
FINISTERE	D	29	ROCHELLE (LA)	C	17300
COTES-D'ARMOR	D	22	NIORT	C	79191
LORIENT	C	56121	ANGOULEME	C	16015
CENTRE-VAL DE LOIRE	R	24	AUDE	D	11
LOIR-ET-CHER	D	41	GERS	D	32
INDRE-ET-LOIRE	D	37	LOZERE	D	48
LOIRET	D	45	TARN	D	81
EURE-ET-LOIR	D	28	HAUTES-PYRENEES	D	65
CHER	D	18	LOT	D	46
ORLEANS	C	45234	PYRENEES-ORIENTALES	D	66
GRAND EST	R	44	AVEYRON	D	12
EUROMETROPOLE DE STRASBOURG	G	246700488	TARN-ET-GARONNE	D	82
Communauté Urbaine du Grand Reims	G	200067213	GARD	D	30
			PAYS DE LA LOIRE	R	52

MARNE	D	51	MAYENNE	D	53
MEURTHE-ET-MOSELLE	D	54	MAINE-ET-LOIRE	D	49
MOSELLE	D	57	VENDEE	D	85
HAUT-RHIN	D	68	SARTHE	D	72
STRASBOURG	C	67482	ANGERS	C	49007
REIMS	C	51454	MANS (LE)	C	72181
NANCY	C	54395	ROCHE-SUR-YON (LA)	C	85191
COLMAR	C	68066	HAUTES-ALPES	D	05
BAIE MAHAULT	C	97103	BOUCHES-DU-RHONE	D	13
PAS-DE-CALAIS	D	62	VAR	D	83
OISE	D	60	VAUCLUSE	D	84
SOMME	D	80	ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	D	04
AISNE	D	02	TOULON	C	83137
AMIENS	C	80021	HYERES	C	83069
PARIS-VALLÉE DE LA MARNE	G	200057958	ARLES	C	13004
CA CERGY PONTOISE	G	249500109	FREJUS	C	83061
ESSONNE	D	91	SALON-DE-PROVENCE	C	13103
VAL-D'OISE	D	95			

Source : DGCL.

Annexe n° 19 : données financières 2013-2017 – Collectivités et groupements soumis à l'obligation de contractualisation – budgets principaux

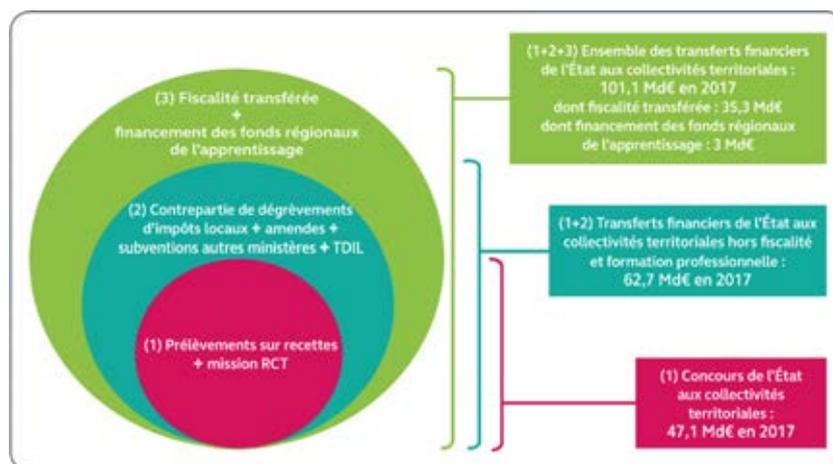
(en Md€)	HORS EPCI ⁽¹⁾						AVEC EPCI		
	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2017/2016	2016 Toutes collectivités	2017 Toutes collectivités	Évolution 2017/2016
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT	110,82	112,13	113,38	114,62	117,57	2,6%	129,57	133,89	3,3%
<i>Produit de la fiscalité</i>	70,02	72,64	76,69	80,18	83,04	3,6%	88,34	92,39	4,6%
<i>Fiscalité directe</i>	34,98	35,24	36,68	37,25	38,55	3,5%	46,10	48,28	4,7%
<i>Fiscalité indirecte</i>	31,64	33,98	36,64	38,02	40,00	5,2%	40,97	43,24	5,5%
<i>Dotations et participations de l'État</i>	35,16	33,43	30,84	28,52	27,98	-1,9%	32,28	31,91	-1,2%
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	5,83	6,31	6,16	6,22	6,55	5,3%	9,17	9,61	4,8%
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	96,05	98,41	99,65	99,61	101,71	2,1%	111,94	115,17	2,9%
<i>Dépenses de personnel</i>	26,92	27,86	28,22	28,21	28,75	1,9%	32,12	33,25	3,5%
<i>Achats de biens et services</i>	12,33	12,21	11,94	11,55	11,80	2,1%	14,21	14,67	3,2%
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement (pour départements)</i>	28,08	29,24	30,19	30,83	31,51	2,2%	32,24	32,96	2,2%
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	16,01	16,21	16,33	16,51	17,10	3,6%	18,24	19,02	4,3%
<i>Subventions de fonctionnement</i>	9,78	9,83	10,04	9,74	9,81	0,7%	11,40	11,63	2,0%
<i>Charges financières</i>	2,21	2,26	2,23	2,10	2,04	-2,9%	2,68	2,47	-7,6%
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,72	0,81	0,71	0,67	0,71	4,7%	1,05	1,74	65,2%
ÉPARGNE BRUTE	14,77	13,72	13,73	15,01	15,86	5,7%	17,62	18,73	6,3%
<i>Remboursement du capital des emprunts</i>	6,02	6,04	6,29	6,55	6,75	3,0%	7,71	7,99	3,7%
ÉPARGNE NETTE	8,76	7,67	7,44	8,46	9,11	7,7%	9,92	10,74	8,3%
RÉCETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	8,54	8,47	8,91	7,94	8,53	7,5%	9,54	10,38	8,7%
<i>FCTVA</i>	2,14	2,19	2,53	2,00	1,97	-1,4%	2,39	2,34	-2,1%
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	3,87	3,96	3,70	3,50	4,06	16,0%	4,27	4,88	14,4%
<i>Autres recettes</i>	2,53	2,32	2,68	2,44	2,50	2,5%	2,89	3,23	11,8%
AUTOFINANCEMENT PROPRE	17,30	16,15	16,35	16,40	17,64	7,6%	19,46	21,19	8,9%

<i>(en Md€)</i>	HORS EPCI ⁽¹⁾						AVEC EPCI		
	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2017/2016	2016 Toutes collectivités	2017 Toutes collectivités	Évolution 2017/2016
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	27,00	26,00	24,61	23,50	24,35	3,6%	27,85	29,30	5,2%
<i>Dépenses d'équipement</i>	15,20	14,16	12,93	12,84	13,01	1,3%	15,53	16,38	5,4%
<i>Subventions d'équipement versées</i>	10,70	10,73	10,17	9,38	9,68	3,1%	10,52	10,71	1,9%
<i>Autres dépenses</i>	1,10	1,11	1,51	1,28	1,66	29,6%	1,80	2,21	23,1%
BESOIN DE FINANCEMENT	9,71	9,85	8,25	7,10	6,70	-5,6%	8,39	8,11	3,3%
BESOIN DE FINANCEMENT CONFORME AU CONTRAT	3,44	3,89	3,57	1,86	0,79	-57,5%	1,95	0,91	-53,6%
<i>Emprunts souscrits</i>	9,40	9,88	9,92	8,56	7,62	-10,9%	9,98	9,13	-8,5%
<i>Variation du fonds de roulement</i>	-0,31	0,03	1,66	1,46	0,92	-37,0%	1,59	1,02	-36,0%
ENCOURS DE LA DETTE	72,98	76,85	80,48	82,87	83,93	1,3%	98,01	100,28	2,3%
<i>Ratio de désendettement (en années)</i>	4,94	5,60	5,86	5,52	5,29		5,56	5,35	

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

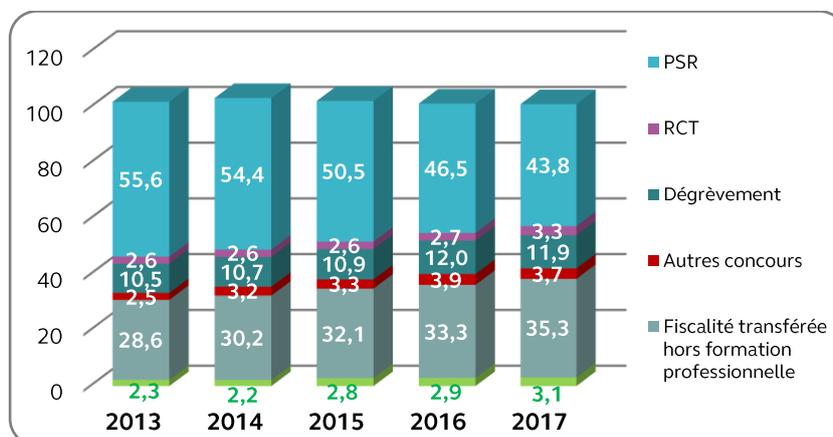
(1) Les données 2013 à 2017 comprennent les régions, les départements et les communes uniquement. Seules les dernières colonnes 2016 et 2017 présentent l'ensemble des collectivités (EPCI compris).

Annexe n° 20 : décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2017



Source : Cour des comptes

Graphique n° 8 : évolution des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (2013-2017)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Annexe n° 21 : la fraction de TVA octroyée aux régions en substitution de la DGF

L'article 149 de la LFI pour 2017 prévoit : « À compter de 2018, une fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée, défini comme le produit brut budgétaire de l'année, déduction faite des remboursements et restitutions effectués pour l'année en cours par les comptables assignataires, est affectée aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane ».

La fraction de TVA allouée chaque année aux régions est calculée en appliquant au produit net de TVA de l'année un ratio calculé en rapportant les recettes de DGF et de DGD Corse perçues par les bénéficiaires en 2017 au produit net de TVA de l'année 2017. Ce ratio s'est établi à 2,45 %, ce qui signifie que chaque année les régions percevront 2,45 % des recettes de TVA.

La répartition entre chaque région s'effectue ensuite proportionnellement aux montants de DGF et de DGD Corse perçus en 2017 selon le tableau ci-dessous :

Régions	DGF - forfaitaire	DGF - péréquation	DGD Corse	Total 2017	Répartition
AUVERGNE-RHONE-ALPES	551 093 083	9 651 063		560 744 146	13,9%
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	216 005 798	7 375 343		223 381 141	5,5%
BRETAGNE	168 932 130	15 685 526		184 617 656	4,6%
CENTRE-VAL DE LOIRE	180 547 703	-		180 547 703	4,5%
CORSE	-	18 040 289	90 096 200	108 136 489	2,7%
GRAND EST	402 312 856	18 560 295		420 873 151	10,5%
GUADELOUPE	4 674 642	3 633 266		8 307 908	0,2%
GUYANE	1 349 351	1 969 467		3 318 818	0,1%
HAUTS-DE-FRANCE	419 279 556	11 186 303		430 465 859	10,7%
ILE-DE-FRANCE	477 148 956	-		477 148 956	11,9%
LA REUNION	7 600 059	7 264 757		14 864 816	0,4%
MARTINIQUE	11 172 606	3 712 996		14 885 602	0,4%
MAYOTTE	804 000	-		804 000	0,0%
NORMANDIE	183 917 265	7 775 038		191 692 303	4,8%
NOUVELLE-AQUITAINE	336 119 652	46 573 781		382 693 433	9,5%
OCCITANIE	298 200 023	41 882 850		340 082 873	8,4%
PAYS DE LA LOIRE	186 131 128	-		186 131 128	4,6%
PROVENCE-ALPES-COTE D AZUR	296 333 042	-		296 333 042	7,4%

Source : direction du budget

La LFI pour 2018 a modifié l'article 149 de la LFI pour 2017 afin de clarifier les modalités de versement de la fraction de TVA en levant certaines ambiguïtés du texte initial. Ces dispositions précisent expressément que les recettes de TVA dont une fraction est allouée aux régions correspondent au « produit net de TVA », c'est-à-dire aux recettes budgétaires de l'année nettes des contributions nettes des remboursements et restitutions effectués lors de l'année en cours par les comptables assignataires mais avant affectation de la fraction revenant aux administrations de sécurité sociale (ASSO).

Les versements interviennent par douzièmes mensuels selon des modalités qui ont été simplifiées par la LFI pour 2018. Les versements ont lieu autour du 20 de chaque mois et correspondent à la fraction régionale des recettes de TVA du mois précédent.

La loi prévoit par ailleurs un mécanisme de compensation dans le cas où la fraction régionale de TVA serait inférieure à la somme des dotations (DGF et DGD Corse) notifiées en 2017. Il n'est pas prévu, en sens inverse, de mécanisme de plafonnement.

L'application aux montants de DGF et DGD Corse perçus par chaque région en 2017 du taux d'évolution de TVA 2018 retenu à l'article 16 de la LFPF pour les années 2018 à 2022 (2,4 %) permet d'évaluer les montants qui devraient être perçus par les régions :

Régions	DGF / DGD Corse 2017	Fraction TVA 2018	Dynamique
ILE-DE-FRANCE	477,1	488,6	11,5
CORSE	108,1	110,7	2,6
LA REUNION	14,9	15,2	0,4
GUADELOUPE	8,3	8,5	0,2
AUVERGNE-RHONE-ALPES	560,7	574,2	13,5
MARTINIQUE	14,9	15,2	0,4
GUYANE	3,3	3,4	0,1
PAYS DE LA LOIRE	186,1	190,6	4,5
GRAND EST	420,9	431,0	10,1
CENTRE-VAL DE LOIRE	180,5	184,9	4,3
BRETAGNE	184,6	189,0	4,4
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	223,4	228,7	5,4
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	296,3	303,4	7,1
NOUVELLE AQUITAINE	382,7	391,9	9,2
HAUTS DE FRANCE	430,5	440,8	10,3
OCCITANIE	340,1	348,2	8,2
NORMANDIE	191,7	196,3	4,6
MAYOTTE	0,8	0,8	0,02
TOTAL	4 025	4 122	97

Source : direction du budget

Annexe n° 22 : la réforme de la taxe d'habitation

La réforme de la taxe d'habitation (TH), qui vise à permettre à environ 80 % des foyers d'être dispensés du paiement de la TH au titre de leur résidence principale d'ici 2020 sera mise en œuvre progressivement sur trois ans, sous forme de dégrèvement.

Ce nouveau dégrèvement, instauré par l'article 5 de la LFI pour 2018, concernera les foyers dont les ressources n'excèdent pas 27 000 € de revenu fiscal de référence (RFR) pour une part, majorées de 8 000 € pour les deux demi-parts suivantes, soit 43 000€ pour un couple, puis 6 000 € par demi-part supplémentaire. En 2018, la cotisation de TH restant à charge de ces foyers, après application éventuelle du plafonnement existant, sera abattue de 30 %. Elle devrait ensuite être abattue de 65 % en 2019. Un mécanisme d'atténuation des effets de seuils est prévu pour les foyers dont les ressources se situent entre ces limites et celles de 28 000 € pour une part, majorées de 8 500 € pour les deux demi-parts suivantes, soit 45 000€ pour un couple, puis 6 000 € par demi-part supplémentaire. La cotisation de TH sera en revanche maintenue pour les contribuables aux revenus les plus élevés.

L'État prendra en charge le coût des dégrèvements sur la base des taux et des abattements en vigueur pour les impositions de 2017, les éventuelles augmentations de taux ou diminutions d'abattements étant supportées par les contribuables.

Les collectivités percevront l'intégralité du produit de TH attendu en application des taux votés. Le montant de TH correspondra en pratique au total des recouvrements réels ainsi qu'au dégrèvement, pris en charge par le budget de l'État *via* une dépense supportée par le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*. Le montant de ce dernier, estimé à 3 Md€ pour 2018, fera l'objet en recettes du compte d'avances d'une inscription « pour ordre » visant à compenser la dépense du programme 833, à hauteur des dégrèvements pris en charge par le budget général (programme 201).

Le dégrèvement de TH instauré par l'article 5 de la loi de finances pour 2018 n'aura donc pas d'effet sur le solde du compte d'avances.

**Annexe n° 23 : les recommandations
les plus fréquentes adressées aux entités
expérimentatrices de la certification des comptes
publics locaux en 2017**

<i>Domaine concerné</i>	Recommandations formulées
<i>Périmètre des états financiers</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Veiller à la correcte comptabilisation dans les états financiers des conséquences financières des transferts de compétences prévus par la réglementation. - Mettre à jour la liste des satellites liés à l'entité. Évaluer les risques associés et constatés, le cas échéant, leurs conséquences financières dans les états financiers.
<i>Dispositif de contrôle interne</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en œuvre / développer le dispositif de contrôle interne comptable et financier en engageant / achevant, en liaison avec le comptable public, la description formalisée des processus de gestion, des risques liés et des contrôles associés. - Mettre en place les contrôles, par l'ordonnateur, de la situation financière et du fonctionnement des régies, et les articuler avec ceux du comptable public. - Mettre en place un dispositif formalisé de contrôle de la paie des agents. - Mettre en place un dispositif formalisé de contrôle des dépenses sociales du département, en particulier au titre de la détection des indus.
<i>Carences résultant du défaut de dispositif de contrôle interne</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Établir un inventaire physique exhaustif des actifs immobiliers et mobiliers, en commençant par les plus significatifs, et le rapprocher de l'inventaire comptable. - En liaison avec le comptable public, être en mesure de justifier, par tout moyen approprié, de l'exactitude de la valeur des actifs significatifs inscrits à l'inventaire comptable. - Évaluer et comptabiliser la provision pour dépréciation des créances anciennes à partir de l'analyse conjointe avec le comptable public des taux de non recouvrement des titres sur les trois derniers exercices.

<i>Domaine concerné</i>	Recommandations formulées
	<ul style="list-style-type: none"> - Recenser et comptabiliser les stocks à la clôture de l'exercice, en particulier en matière de stocks d'aménagement et de matériel technique. - Compléter le recensement / recenser et comptabiliser les provisions pour risques et charges représentatives des engagements de l'entité. - Mettre en place une procédure de recensement des engagements hors bilan dans les états financiers, à partir de l'analyse des conventions signées avec les tiers et des délibérations de l'assemblée délibérante.
<i>Système d'information financière</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Élaborer / compléter la carte du système d'information financière en indiquant la nature des interfaces avec les différents outils le composant. - Revoir la sécurité des accès et le périmètre des habilitations d'accès au système d'information financière, et inclure cette revue dans le dispositif de contrôle interne.

Annexe n° 24 : liste des renvois des Chambres régionales des comptes

Département	Collectivité	Strate démographique
Ain	Commune d'Hauteville-Lompnes	3 500-5 000 habitants
Aisne	Commune de Soissons	20 000-50 000 habitants
Aisne	Commune de Cuffies	- de 3 500 habitants
Aisne	Commune de Château-Thierry	10 000-20 000 habitants
Bouches-du-Rhône	Commune de Carnoux-en-Provence	5 000-10 000 habitants
Bouches-du-Rhône	Commune de Gémenos	5 000-10 000 habitants
Bouches-du-Rhône	Commune de La Penne-sur-Huveaune	5 000-10 000 habitants
Calvados	Commune de Mondeville	10 000-20 000 habitants
Charente	Commune d'Angoulême	20 000-50 000 habitants
Drôme	Commune de Crest	5 000-10 000 habitants
Drôme	Commune de Saillans	- de 3 500 habitants
Essonne	Commune de Grigny	20 000-50 000 habitants
Essonne	Commune de Corbeil-Essonnes	20 000-50 000 habitants
Eure	Commune de Val-de-Reuil	10 000-20 000 habitants
Gers	Commune de Lectoure	3 500-5 000 habitants
Gers	Commune de Lamalou-les-Bains	- de 3 500 habitants
Gers	Commune de La Grande Motte	5 000-10 000 habitants
Haute-Corse	Commune de Calvi	3 500-5 000 habitants
Haute-Garonne	Commune de Bagnères-de-Luchon	- de 3 500 habitants
Haute-Garonne	Commune de Tournefeuille	20 000-50 000 habitants
Haute-Garonne	Commune de Salies-du-Salat	- de 3 500 habitants
Hautes-Pyrénées	Commune de Bagnères-de-Bigorre	5 000-10 000 habitants
Hautes-Pyrénées	Commune de Tarbes	20 000-50 000 habitants
Haut-Rhin	Mulhouse Alsace Agglomération	+100 000 habitants
Haut-Rhin	Commune d'Illzach	10 000-20 000 habitants
Haut-Rhin	Commune de Sausheim	5 000-10 000 habitants
Haut-Rhin	Commune de Galfingue	- de 3 500 habitants
Hauts-de-Seine	Commune de Châtenay-Malabry	20 000-50 000 habitants

Département	Collectivité	Strate démographique
Hauts-de-Seine	Commune de Rueil Malmaison	50 000-100 000 habitants
Hauts-de-Seine	Commune de Sèvres	20 000-50 000 habitants
Hérault	Commune de Balaruc-les-Bains	5 000-10 000 habitants
Ille-et-Vilaine	Commune de Bruz	10 000-20 000 habitants
Ille-et-Vilaine	Commune de Redon	10 000-20 000 habitants
Indre	Commune de La Châtre	3 500-5 000 habitants
Indre	Communauté de communes Brenne-Val-de-Creuse	10 000-20 000 habitants
Isère	Commune d'Echirolles	20 000-50 000 habitants
Isère	Association Evade	
Isère	Commune de Vizille	5 000-10 000 habitants
Isère	Commune de Commune d'Eybens	10 000-20 000 habitants
Loire-Atlantique	Commune d'Herbignac	5 000-10 000 habitants
Loiret	Commune de La Chapelle-Saint-Mesmin	10 000-20 000 habitants
Loiret	Commune de Montargis	10 000-20 000 habitants
Loiret	Commune de Beaugency	5 000-10 000 habitants
Loiret	Commune de Briare	5 000-10 000 habitants
Loiret	Commune de Villemandeur	5 000-10 000 habitants
Loiret	Commune de Sully-sur-Loire	5 000-10 000 habitants
Loir-et-Cher	Commune de La Motte-Beuvron	3 500-5 000 habitants
Lot	Commune de Cahors	20 000-50 000 habitants
Maine-et-Loire	Commune de Chalonnes-sur-Loire	5 000-10 000 habitants
Maine-et-Loire	Commune d'Avrillé	10 000-20 000 habitants
Manche	Commune nouvelle de Villedieu-les-Poêles-Rouffigny	3 500-5 000 habitants
Manche	Commune de Carentan-les-Marais	5 000-10 000 habitants
Marne	Commune d'Epernay	20 000-50 000 habitants
Meurthe-et-Moselle	Commune de Toul	10 000-20 000 habitants
Meurthe-et-Moselle	Commune de Pompey	3 500-5 000 habitants
Meuse	Commune d'Ancerville	- de 3 500 habitants

Département	Collectivité	Strate démographique
Morbihan	Commune de Pontivy	10 000-20 000 habitants
Moselle	Commune de Creutzwald	10 000-20 000 habitants
Moselle	Commune de Hagondange	5 000-10 000 habitants
Moselle	Commune de Yutz	10 000-20 000 habitants
Nord	Commune de Grande-Synthe	20 000-50 000 habitants
Nord	Commune de Lille	+100 000 habitants
Nord	Commune de Wasquehal	20 000-50 000 habitants
Nord	Commune de Wattrelos	20 000-50 000 habitants
Oise	Communauté de communes du Pays Noyonnais	20 000-50 000 habitants
Oise	Commune de Noyon	10 000-20 000 habitants
Oise	Commune de Montataire	10 000-20 000 habitants
Orne	Commune d'Alençon	20 000-50 000 habitants
Paris	Commune de Paris	+100 000 habitants
Paris	Caisse des écoles du 17ème arrondt de Paris	
Pyrénées-Atlantiques	Commune de Bayonne	20 000-50 000 habitants
Pyrénées-Orientales	Commune du Boulou	5 000-10 000 habitants
Pyrénées-Orientales	Commune de Saint-Cyprien	5 000-10 000 habitants
Pyrénées-Orientales	Commune d'Amélie-les-Bains-Palalda	3 500-5 000 habitants
Rhône	Commune de Saint-Priest	20 000-50 000 habitants
Rhône	Commune de Commune d'Oullins	20 000-50 000 habitants
Rhône	Commune de Thizy-les-Bourgs	5 000-10 000 habitants
Sarthe	Commune du Mans	+100 000 habitants
Seine-Maritime	Commune du Havre	+100 000 habitants
Seine-Maritime	Commune d'Harfleur	5 000-10 000 habitants
Seine-Saint-Denis	Commune d'Aulnay-sous-Bois	50 000-100 000 habitants
Seine-Saint-Denis	Commune de Sevran	50 000-100 000 habitants

Département	Collectivité	Strate démographique
Territoire de Belfort	Commune de Belfort	50 000-100 000 habitants
Val-de-Marne	Commune de Vitry-sur-Seine	50 000-100 000 habitants
Val-d'Oise	Commune de Sarcelles	50 000-100 000 habitants
Var	Commune de La Crau	10 000-20 000 habitants
Var	Commune de Solliès-Pont	10 000-20 000 habitants
Var	Commune du Pradet	10 000-20 000 habitants
Vendée	Commune de Montaigu	5 000-10 000 habitants
Vosges	Syndicat intercommunal scolaire de la Petite Sibérie	- de 3 500 habitants
Yonne	Commune de Sens	20 000-50 000 habitants
Yvelines	Commune de Poissy	20 000-50 000 habitants

**Annexe n° 25 : méthodologie des travaux conduits
sur l'impact de la réforme des rythmes scolaires
sur les finances des communes en collaboration
avec l'Université de Lille – Sciences
et Technologies Lille 1 (M. Etienne Farvaque
et Aurélie Cassette)**

À partir des données issues des comptes de gestion locaux, des fichiers de la DGCL et des bases de l'Insee, et en collaboration avec l'Université Lille I (Étienne Farvaque et Aurélie Cassette, enseignants-chercheurs à l'Université de Lille – Sciences et Technologies Lille 1), la Cour a réalisé une étude de la dynamique des dépenses scolaires et périscolaires dans les communes françaises et de l'impact de la réforme des rythmes scolaires sur cette dynamique, et mis en évidence des facteurs explicatifs aux éventuelles disparités territoriales. L'analyse a porté sur les dépenses d'investissement et de fonctionnement, associées à la fonction scolaire (hors sous-fonction portant sur l'enseignement secondaire, universitaire et sur la formation continue), et au périscolaire (sous-fonction 421 « Centre de loisirs ») et le degré éventuel de substituabilité entre ces types de dépenses. Elle a été conduite sur la période 2000-2016 et concerne les communes de plus de 3 500 habitants.

Ces travaux ont permis l'analyse sur la période 2008-2016 des implications budgétaires de la réforme des rythmes scolaires pour les communes de plus de 3 500 habitants, conditionnellement à l'année d'adoption de la réforme, et de l'impact sur la capacité d'autofinancement brute et l'encours de la dette.

Cette analyse a été complétée pour les communes de plus de 10 000 habitants des implications budgétaires de la réforme sur la période 2014-2016, en fonction du type d'emploi du temps retenu.

Des configurations-type dans l'organisation du temps scolaire ont été identifiées pour toutes les communes hors regroupement pédagogique intercommunal (RPI). Pour toutes les communes de plus de 10 000 habitants, ces configurations-type « organisation du temps scolaire » ont été appréciées pour les nouvelles activités périscolaires. Les déterminants de l'adoption des configurations-types d'emplois ont été analysés sur la période 2013-2016 pour les communes de plus de 10 000 habitants par l'application de la méthode *k-means* (ou des nuées dynamiques) aux horaires de début et fin des cours de chaque demie journée, pour chaque école publique française.

Cette méthode a été employée en raison de la taille de la base de données (plus de 200 000 observations) et la faible variance des variables. Elle consiste à associer les observations avec un nombre de « centres de gravité » défini *ex ante*. Le rapport de la variance intergroupe sur la variance intragroupe (pseudo-F) permet de vérifier la bonne homogénéité des groupes. 13 centres de gravité ont été retenus par l'étude afin de refléter la diversité des emplois du temps sans perdre en qualité statistique (le pseudo-F devient ensuite strictement décroissant).

Cette analyse a fait ressortir 12 classifications, hors samedi matin et raccourcissement des vacances scolaires, dont les occurrences de ces derniers sont trop faibles en tirer des conclusions. Une 13^{ème} classe correspond aux horaires de l'Ile de Sein et de l'Ile de Molène, où les cours ne débutent que le lundi après-midi. Étant très particulière, elle n'a pas été reprise dans la suite de l'analyse.

Annexe n° 26 : les coûts standards des compétences scolaires et périscolaires

L'établissement des coûts standards des compétences scolaires et périscolaires pourrait se fonder sur les charges identifiées dans la circulaire n° 2012-025 du 15 février 2012 portant sur les règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat et être complété par les autres dépenses relatives à l'investissement et aux activités périscolaires.

Dépenses scolaires de fonctionnement et d'investissement à prendre en compte :

Les dépenses à comptabilisées sont liées :

- à l'entretien des locaux (la classe et les accessoires, les aires de récréation, les locaux sportifs, culturels ou administratifs, etc.) ;
- à l'ensemble des dépenses de fonctionnement des locaux (chauffage, eau, électricité, nettoyage, produits d'entretien ménager, fournitures de petit équipement, autres matières et fournitures, fournitures pour l'entretien des bâtiments, contrats de maintenance, assurances, etc.) ;
- à l'entretien et, s'il y a lieu, le remplacement du mobilier scolaire et du matériel collectif d'enseignement ;
- à la location et la maintenance de matériels informatiques pédagogiques ainsi que les frais de connexion et d'utilisation de réseaux afférents ;
- aux fournitures scolaires, aux dépenses pédagogiques et administratives nécessaires au fonctionnement des écoles publiques ;
- à la rémunération des intervenants extérieurs, recrutés par la commune, chargés d'assister les enseignants pendant les heures d'enseignement prévues dans les programmes officiels de l'éducation nationale ;
- à la quote-part des services généraux de l'administration communale ou intercommunale nécessaire au fonctionnement des écoles publiques ;
- au coût des transports pour amener les élèves de leur école aux différents sites pour les activités scolaires (piscine, gymnase...) ainsi que le coût d'utilisation de ces équipements ;
- au coût des ATSEM, pour les classes préélémentaires.

Pour les charges non réparties (charges administratives de la direction des affaires scolaires, frais de maintenance non détaillés, etc.), une ventilation pourrait avoir lieu en fonction du nombre d'élèves par site scolaire.

En complément de ces charges, il convient d'ajouter les dépenses d'investissement y compris les travaux réalisés en régie (grosses réparations, aires de jeux...). L'impact des constructions, des travaux de sécurisation sur le bâti ou d'accessibilité pourrait être mentionné, explicitement pour justifier les variations et faciliter les comparaisons de coûts (exemple : un coût de 3 000 € par élève dont 500 € du fait de la construction d'une école). Par simplification, il est proposé de ne pas intégrer les frais financiers afférents à ces travaux.

Afin de tenir compte des inscriptions tardives, le nombre d'enfants scolarisés pourrait être celui au 30 septembre de chaque année.

Dépenses périscolaires à prendre en compte :

Les dépenses à comptabilisées sont liées :

- à l'entretien des locaux (la classe ou le centre de loisirs et les accessoires, les aires de récréation, les locaux sportifs, culturels ou administratifs, etc.) selon une ventilation par heure d'utilisation ;
- à l'ensemble des dépenses de fonctionnement des locaux (chauffage, eau, électricité, nettoyage, produits d'entretien ménager, fournitures de petit équipement, autres matières et fournitures, fournitures pour l'entretien des bâtiments, contrats de maintenance, assurances, etc.) selon une ventilation par heure d'utilisation ;
- aux fournitures pédagogiques et administratives nécessaires au fonctionnement des activités périscolaires ;
- à la rémunération des intervenants extérieurs, recrutés par la commune, aux subventions versées pour des activités périscolaires relevant de l'initiative d'un tiers et aux montants des marchés publics afférents ;
- à la quote-part des services généraux de l'administration communale ou intercommunale nécessaire au fonctionnement du périscolaires ;
- au coût des transports pour amener les élèves de leur école aux différents sites pour les activités périscolaires (piscine, gymnase...) ainsi que le coût d'utilisation de ces équipements ;
- au coût des animateurs.

Afin de tenir compte de la variété des offres de service, il convient d'exclure le mercredi après-midi ainsi que les coûts induits par la surveillance des demi-pensionnaires. Seules les activités périscolaires sur la pause méridienne pourraient être comptabilisées.

Le taux de fréquentation à employer, pour définir un coût unitaire, serait la moyenne des enfants présents pour toutes les activités périscolaires durant l'année scolaire.

Ratios possibles à identifier :

- coût d'entretien par m², y compris cour et espaces annexes ;
- coût de maintenance par m², y compris cour et espaces annexes et travaux en régie ;
- coût des fluides (gaz, électricité, eau) par élève ;
- coût pour une heure d'activité périscolaire ;
- charge de personnel par élève d'école maternelle ;
- coût de construction d'une salle de classe.

Annexe n° 27 : évolution des RPI 2013 - 2017

	RPI CONCENTRES		RPI DISPERSES		TOTAL RPI	Nbre écoles dans RPI	Nbre élèves dans RPI	Nbre moyen élèves par RPI	Nbre classes dans RPI	% communes participant à un RPI
	Nbre	%	Nbre	%						
2013-2014	1384	28	3488	72	4872	10301	566588	116	25114	43
2014-2015	1459	30	3400	70	4859	10155	566381	117	25389	43
2015-2016	1532	31	3381	69	4913	10003	566594	115	25157	43
2016-2017	1593	32	3316	68	4909	9987	565979	115	25260	45
2017-2018	1648	33	3301	67	4949	9793	531464	107	25178	43
Évolution 2013-2017	19%	17%	-5%	-7%	2%	-5%	-6%	-8%	0%	2%

Source : DGESCO

**Réponses des administrations,
des organismes et des collectivités
concernés**

Sommaire

Réponse du Premier ministre	315
Réponse du président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF)	333
Réponse du président de France Urbaine.....	343
Réponse de président de l'Association des maires de France (AMF)	348
Réponse de la présidente de Villes de France	358
Réponse du président de l'Association des petites villes de France (APVF)	361
Réponse du président de Régions de France (ARF)	368
Réponse du président de l'assemblée des départements de France (ADF)	370
Réponse du directeur de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).....	373
Réponse du président du conseil régional de Bretagne.....	374
Réponse du président du conseil régional des Hauts-de-France	375
Réponse de la présidente du conseil régional d'Île-de-France.....	377
Réponse du président du conseil régional de La Réunion	378
Réponse du président du conseil régional de Normandie	380
Réponse du président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine	381
Réponse de la présidente du conseil régional d'Occitanie.....	383
Réponse du président du conseil départemental des Ardennes.....	386
Réponse du président du conseil départemental de Haute-Garonne	386
Réponse du président du conseil départemental de Haute-Marne	387
Réponse de la présidente du conseil départemental du Haut-Rhin	388
Réponse du président du conseil départemental des Hauts-de-Seine	389
Réponse du président du conseil départemental d'Indre-et-Loire	391
Réponse du président du conseil départemental du Loiret.....	392
Réponse du président du conseil départemental du Loir-et-Cher	393

Réponse du président du conseil départemental de Maine-et-Loire	393
Réponse du président du conseil départemental de la Mayenne	395
Réponse du président du conseil départemental de la Moselle	396
Réponse du président du conseil départemental de la Nièvre	397
Réponse du président du conseil départemental du Nord	398
Réponse du président du conseil départemental du Puy-de-Dôme	402
Réponse du président du conseil départemental du Rhône	402
Réponse du président du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis	404
Réponse du président du conseil départemental de la Somme.....	406
Réponse du président de Bordeaux Métropole	407
Réponse de la présidente de Nantes Métropole	408
Réponse du président de Rennes Métropole	408
Réponse du Président de Toulouse Métropole.....	410
Réponse du président de la communauté d'agglomération Bourges Plus	411
Réponse du maire d'Amiens.....	412
Réponse du maire d'Angoulême.....	413
Réponse du maire de Grigny	413
Réponse du maire de la Roche-sur-yon	414
Réponse du maire de Lille	414
Réponse du maire de Marseille.....	415
Réponse du maire de Sens	417
Réponse du maire de Sevrans.....	417
Réponse du maire de Toulouse	420
Réponse du maire de Vizille.....	420

Destinataires n'ayant pas d'observation

Président du conseil régional du Centre-Val de Loire
Président de la collectivité territoriale de Corse
Président du conseil départemental de l'Allier
Président du conseil départemental des Alpes-Maritimes
Président du conseil départemental de l'Ariège
Président du conseil départemental de l'Aude
Président du conseil départemental de Charente
Président du conseil départemental du Cher
Président du conseil départemental de la Corrèze
Président du conseil départemental de l'Essonne
Présidente du conseil départemental du Finistère
Président du conseil départemental du Gers
Président du conseil départemental de Haute-Saône
Président du conseil départemental des Hautes-Alpes
Président du conseil départemental du Jura
Président du conseil départemental de La Réunion
Président du conseil départemental de Loire-Atlantique
Président du conseil départemental du Lot-et-Garonne
Présidente du conseil départemental de la Lozère
Président du conseil départemental de la Meuse
Présidente du conseil départemental de l'Oise
Président du conseil départemental de Savoie
Président du conseil départemental du Territoire de Belfort
Présidente du conseil départemental du Val d'Oise
Président de Brest Métropole
Président de la Métropole du Grand Paris
Président de la communauté d'agglomération de Mulhouse Alsace Agglomération
Président de la communauté de communes de Brenne-Val de Creuse
Président de la communauté de communes du Pays Noyonnais
Maire de Bagnères-de-Bigorre
Maire de Barlaruc-les-Bains
Maire de Brest
Maire de Bruz
Maire de Carentan-les-Marais

Maire de Carnoux en Provence
Maire de Chalonnes-sur-Loire
Maire de Crest
Maire d'Echirolles
Maire de Feyzin
Maire de Le Boulou
Maire de La Chapelle Saint Mesmin
Maire de La Grande Motte
Maire de Laussone
Maire de la Penne-sur-Huveaune
Maire de Le Havre
Maire de Le Pradet
Maire de Noyon
Maire de Oullins
Maire de Poissy
Maire de Saillans
Maire de Saint-Cyprien
Maire de Sèvres
Maire de Soissons
Maire de Solliès-Pont
Maire de Villedieu-les-Poêles-Rouffigny
Maire de Yutz
Présidente du syndicat intercommunal scolaire de la petite Sibérie (SISLP)

Destinataires n'ayant pas répondu

Présidente de l'Association nationale des directeurs de l'éducation des villes (ANDEV)
Président du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes
Présidente du conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté
Présidente du conseil régional des Pays de la Loire
Président du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur
Président du conseil départemental de l'Aisne
Président du conseil départemental du Bas-Rhin
Président du conseil départemental du Calvados
Président du conseil départemental du Cantal
Président du conseil départemental des Côtes d'Armor
Présidente du conseil départemental de la Creuse
Président du conseil départemental des Deux-Sèvres
Présidente du conseil départemental de Guadeloupe
Président du conseil départemental des Landes
Présidente du conseil départemental de Paris
Président du conseil départemental du Pas-de-Calais
Président du conseil départemental du Tarn
Président du conseil départemental du Val-de-Marne
Président du conseil départemental de Vendée
Président du conseil départemental de l'Yonne
Président du conseil départemental des Yvelines
Président de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence
Président de la Métropole du Grand Nancy
Président de Montpellier Méditerranée Métropole
Président de la communauté urbaine Clermont Auvergne Métropole
Président de la communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM)
Président de la communauté d'agglomération Espace Sud Martinique (CAESM)
Président de la communauté de communes du Haut-Vallespir
Président de la communauté de communes des Hauts-de-Flandre
Maire de Paris
Maire d'Alençon
Maire de Amélie-les-Bains-Palalda

Maire d'Ancerville
Maire d'Aulnay-sous-Bois
Maire de Bagnères-de-Luchon
Maire de Bayonne
Maire de Beaugency
Maire de Belfort
Maire de Briare
Maire de Cahors
Maire de Châtenay-Malabry
Maire de Corbeil-Essonnes
Maire de Cuffies
Maire de Dijon
Maire d'Épernay
Maire d'Eybens
Maire de Galfingue
Maire de Gémenos
Maire de Grande-Synthe
Maire de Grez-en-Bouère
Maire de Hagondange
Maire d'Hauteville-Lompnes
Maire de Herbignac
Maire de Illzach
Maire de La Châtre
Maire de La Crau
Maire de Lamotte-Beuvron
Maire de Le Mans
Maire de Lectoure
Maire de Lomme
Maire de Metz
Maire de Mondeville
Maire de Montaigu
Maire de Montargis
Maire de Montataire
Maire de Nîmes
Maire de Petite-Île
Maire de Pontivy
Maire de Redon

Maire de Rueil-Malmaison
Maire de Sainte-Maxime
Maire de Saint-Priest
Maire de Salies-du-Salat
Maire de Sarcelles
Maire de Sausheim
Maire de Six-Fours-les-Plages
Maire de Strasbourg
Maire de Sully-sur-Loire
Maire de Tarbes
Maire de Thizy-les-Bourgs
Maire de Tournefeuille
Maire de Trappes
Maire de Val-de-Reuil
Maire de Villemandeur
Maire de Vitry-sur-Seine

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Dans le contexte budgétaire contraint de la France, le rapport sur les finances publiques locales constitue un travail d'analyse et de prospective d'autant plus essentiel que les administrations publiques locales représentent une part importante de la dépense publique totale.

Cette année, ce rapport examine notamment les effets de la baisse des concours financiers entre 2014 et 2017, présente les éléments sur l'évolution de la situation financière des collectivités locales entre 2016 et 2017 et porte une appréciation sur les objectifs de la trajectoire des finances locales tels que prévus par la loi de programmation pluriannuelle pour les finances publiques pour les années 2018 à 2022.

La Cour met en évidence le lien entre la baisse des concours financiers de 2014 à 2017 et l'arrêt de la progression de la dépense locale. Ainsi, les dépenses de fonctionnement, dont la réduction constituait un des objectifs de la baisse de la DGF, ont ralenti entre 2015 et 2016 et opéré une légère reprise entre 2016 et 2017. Les collectivités ont donc accompli des efforts de gestion afin de maîtriser leur trajectoire de dépenses, à la fois sur les dépenses courantes et les dépenses de personnel.

1° Le chapitre relatif à l'évolution de la situation financière des collectivités locales fait apparaître que les administrations publiques locales maintiennent une capacité de financement excédentaire, en dépit de sa diminution par rapport à 2016.

Le recul de l'excédent est dû en partie à la reprise de l'investissement des collectivités locales, notamment de la part du bloc communal, liée à la fois à la moindre baisse des dotations en 2017 (-2,1 Mds € au lieu de 3 Mds € en 2016) et au soutien de l'Etat à l'investissement des collectivités locales, au moyen du fonds de soutien à l'investissement local.

Sur la situation détaillée des différentes catégories de collectivités territoriales, je note avec satisfaction que la situation financière des collectivités du bloc communal s'est globalement améliorée en 2017, se traduisant notamment par la progression de leurs recettes fiscales et le redémarrage de l'investissement. La Cour précise également que la hausse des dépenses de fonctionnement en 2017 peut être qualifiée de limitée (+1,9 %) compte tenu du taux d'inflation et de l'impact budgétaire des mesures nationales.

Si la dette du bloc communal s'est accrue, le ratio de désendettement s'est amélioré, ce qui atteste du maintien de la solvabilité financière globale du bloc communal.

Je partage également l'analyse que la Cour porte sur la situation financière des départements : s'ils ont poursuivi leur effort de maîtrise de la masse salariale et sont parvenus à réduire leur endettement du fait d'investissements en baisse pour la huitième année consécutive, leur situation financière demeure un sujet de vigilance pour le Gouvernement.

Enfin, s'agissant des régions, la Cour souligne à juste titre les efforts d'économies en fonctionnement ainsi qu'un nouvel accroissement de l'investissement et de la dette : toutefois ces évolutions me semblent maîtrisées, avec une progression de l'épargne brute et une capacité de désendettement qui est en légère baisse entre 2016 et 2017.

Je partage par ailleurs l'analyse selon laquelle la trajectoire des finances locales pour la période 2018-2022 paraît réalisable à court terme. En effet, comme l'indique la Cour, l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement de 1,2 % est relativement ambitieux mais atteignable : l'analyse des budgets primitifs 2018 confirme la prise en compte de cet objectif.

Dans ce contexte de maîtrise accrue des dépenses publiques locales, je souscris aux remarques formulées par la Cour quant à l'impact financier des normes législatives et réglementaires pour les collectivités territoriales. Si l'élaboration d'un nouveau modèle de fiche d'impact conformément à la circulaire du 26 juillet 2017 a permis d'affiner le chiffrage des compensations des charges induites par les projets de texte réglementaire, l'évaluation des impacts techniques et financiers par les ministères prescripteurs reste encore susceptible d'améliorations en lien avec le secrétariat général du Gouvernement, notamment dans le cadre de l'activité du conseil national d'évaluation des normes. Le Gouvernement renouvelle également son accord s'agissant de la recommandation formulée par la Cour visant à ce que le coût des normes fasse l'objet d'une approche consolidée permettant d'apprécier l'impact global des politiques publiques menées.

Le Gouvernement soutient par ailleurs pleinement l'analyse de la Cour sur la nécessité de développer les évaluations ex post, et plus généralement le travail sur le stock des normes en vigueur actuellement en cours notamment dans le cadre de ma circulaire du 12 janvier 2018 relative à la simplification du droit et des procédures en vigueur et des travaux du CNEN.

2° Par ailleurs, la Cour rappelle que les composantes péréquatrices au sein de la DGF ont été renforcées entre 2014 et 2017 pour soutenir les collectivités locales les plus fragiles.

Afin de mesurer l'impact effectif de cette politique sur la situation des collectivités locales, la Cour a appliqué un coefficient de Gini à l'épargne brute par habitant des collectivités d'une même catégorie, en 2013 puis en 2017. Or, il apparaît que ce coefficient, dont le montant baisse lorsque les inégalités se réduisent, n'a connu qu'une faible diminution entre 2013 et 2017 (passage de 0,205 à 0,184 pour les départements et de 0,260 à 0,239 pour le bloc communal). Tout en reconnaissant l'intérêt indéniable de cette démarche, il faut tenir compte de la multiplicité des facteurs qui peuvent avoir une influence sur le montant d'épargne brute des collectivités. En effet, les collectivités les plus pauvres sont généralement celles qui font face aux dépenses les plus importantes, et il est tout à fait envisageable que les collectivités qui bénéficient d'attributions au titre des composantes péréquatrices de la DGF préfèrent utiliser ce surcroît de recettes pour améliorer la qualité des services offerts à leurs habitants. Par ailleurs, l'application du coefficient en 2013 puis en 2017 est certainement biaisée par la hausse de la fiscalité locale sur la période, qui entraîne de facto une plus grande dispersion des richesses.

3° Le rapport comprend un important développement sur le dispositif de contractualisation prévu à l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Je souhaite souligner que ce dispositif s'inscrit dans une relation renouvelée avec les collectivités locales, en rupture avec la baisse unilatérale des dotations. Le Gouvernement a donc fait le choix de la confiance et de la responsabilité partagée dans l'effort ambitieux de la maîtrise de la dépense que le rapport souligne.

Dans ce contexte, une analyse en termes de « contreparties » (financières et directes) apportées par l'Etat au bénéfice des collectivités contractantes ou de sanctions risquerait d'éluder la richesse et la nouveauté du dispositif, notamment dans son appropriation au niveau local. A cet égard, le fait que 17 collectivités (13 communes et 4 groupements) se soient engagées dans la démarche contractuelle à titre volontaire, démontre qu'elle ne saurait se limiter à une approche en termes de sanctions et de récompenses.

De même, relever que les marges de négociation locales sont limitées à l'application des critères de modulation pourrait n'offrir qu'une vision partielle du processus de négociation en question et la richesse des échanges locaux en vue d'atteindre l'objectif d'amélioration du besoin de

financement et, le cas échéant, d'amélioration de la capacité de désendettement.

Je souhaite rappeler les raisons qui ont présidé, en concertation avec les associations d'élus, au choix des critères de modulation retenus dans la loi de programmation. Ces derniers sont en effet représentatifs de la situation objective des collectivités, des charges qu'elles supportent effectivement et des efforts de maîtrise qu'elles ont pu accomplir par le passé. Ils ont donc été choisis et calibrés, non seulement pour leur compatibilité avec l'objectif global de 1,2 % pour les collectivités concernées mais également pour permettre une appréhension réelle de la diversité des situations de ces collectivités. La négociation locale, une fois que l'éligibilité à un facteur de modulation au moins était acquise, a, par la suite, encore permis de davantage tenir compte de l'hétérogénéité des situations locales, dès lors qu'il lui revenait de déterminer l'application ou non de ce facteur et pour quel quantum.

Même dans les cas où aucun facteur de modulation n'était applicable, les échanges locaux ont, dans la plupart des cas, été riches : en plus de porter sur l'objectif d'amélioration du besoin de financement et, parfois, de réduction de la capacité de désendettement, ils ont d'ores et déjà permis aux préfets et aux élus locaux de pré-identifier certains points susceptibles d'être retraités lors de l'examen annuel des résultats à partir du printemps 2019, anticipant ainsi dès maintenant le travail à mener l'année prochaine.

Le calcul des facteurs de modulation a été effectué de manière à tenir compte de la situation particulière des conseils départementaux au titre des allocations individuelles de solidarité (AIS).

Ainsi, pour les départements, « l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est appréciée en déduisant du montant des dépenses constatées la part supérieure à 2 % liée à la hausse des dépenses exposées » au titre des AIS. Ce mécanisme d'écrêtement s'applique une première fois dans l'appréciation du facteur de modulation fondé sur l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) entre 2014 et 2016 et lors de l'appréciation des résultats chaque année à partir de la signature du contrat.

Comme le relève la Cour, le choix des AIS, outre le poids de ces dépenses dans l'ensemble des dépenses d'aide sociale et leur dynamique échappant dans une assez large mesure aux décisions des collectivités, a également été déterminé pour des raisons de fiabilité juridique et comptable, ces flux financiers étant identifiés par des comptes spécifiques. Le taux de 2% a été retenu à la suite de nombreux échanges avec les

associations représentatives des élus, notamment lors de la conférence nationale des territoires de Cahors, au mois de décembre 2017.

Comme le rapport le souligne, il est vrai qu'un certain nombre de dépenses sociales des départements hors AIS ne dépendent, en partie, pas de décisions locales. Le Gouvernement a ainsi prêté une attention spécifique aux particularités départementales sur ce point : j'ai précisé, dans une lettre adressée au président de l'Association des départements de France le 24 juin dernier, que le caractère exceptionnel des dépenses associées à l'accueil des mineurs non accompagnés sera pris en compte au moment de l'examen de l'évolution des dépenses.

Sur la question des modulations, il est vrai que les départements et les régions ont moins souvent bénéficié de la faculté de voir leur objectif de dépense modulé que les communes et les EPCI à fiscalité propre. C'est en partie dû à un effet d'échelle. Par exemple, dans un département ou une région donnée, la charge liée à la croissance de la population peut être très significative sur la commune chef-lieu - justifiant le recours à une modulation - tandis qu'elle est diluée dans une évolution plus générale à l'échelle du département ou de la région. Or, le but des facteurs de modulation n'était pas de rendre un nombre égal de collectivités éligibles à un ou plusieurs facteurs mais de tenir compte de charges liées à une réalité socio-économique. Ces charges sont évidemment plus fortes quand elles se concentrent sur un territoire plus petit. Par ailleurs, il faut noter que le législateur a souhaité prévoir un facteur supplémentaire pour les communes et les EPCI liés aux quartiers prioritaires de la politique de la ville, ce qui a permis à 13 communes et EPCI supplémentaires de bénéficier d'une faculté de modulation complémentaire.

Le rapport souligne que la non prise en compte des budgets annexes peut avoir pour effet de faire échapper une part de la dépense locale à la maîtrise de la dépense. Or, les nouvelles modalités d'organisation des débats sur les orientations budgétaires (DOB) prennent en compte tant le budget principal que les budgets annexes. Ceux-ci ont donc bien vocation à être concernés également par les objectifs de maîtrise de la dépense et du besoin de financement posés au II de l'article 13 de la loi de programmation même si cette prise en compte ne passe pas par leur inclusion dans le périmètre sujet à contractualisation. En effet, il n'est, à l'heure actuelle, pas possible de parvenir de manière entièrement fiable à une dépense consolidée et à une neutralisation des flux croisés entre le budget principal et les budgets annexes. Il s'agit là d'un travail qui, conformément à votre recommandation n° 2, se poursuit entre les services de la direction générale des collectivités locales et ceux de la direction générale des finances publiques. Les acquis d'ores et déjà disponibles en

termes de connaissance statistique, qui illustrent les progrès accomplis, viennent d'être publiés dans le rapport annuel de l'Observatoire de la gestion et des finances publiques locales.

Toutefois, ce n'est pas pour autant qu'on peut considérer les budgets annexes comme une « ligne de fuite » de la dépense locale dès lors que l'article 29 prévoit bien, lors de l'examen annuel des résultats, l'identification et le retraitement des changements de périmètre susceptibles de fausser la comparaison entre deux exercices budgétaires. Ces changements de périmètre incluent bien les changements de périmètre budgétaire. Ainsi, une collectivité ne se verra pas pénalisée si elle décide de réintégrer un budget annexe au sein de son budget principal ou, à l'inverse, favorisée si elle externalise une dépense au sein d'un budget annexe.

Le rapport indique notamment que les dépenses de transfert et de mutualisation propres aux établissements publics de coopération intercommunale ne sont pas prises en compte au titre des « efforts passés ». Je souhaite cependant souligner que ce critère de modulation s'apprécie au regard de la moyenne d'évolution des dépenses par catégorie. Ainsi, l'évolution des DRF 2014-2016 d'un EPCI donnée sera comparée à l'évolution 2014-2016 de l'ensemble des EPCI de France (hors métropole de Lyon et EPCI de la petite couronne francilienne), permettant dès lors de comparer chaque situation individuelle à celle d'établissements ayant eux aussi connu des dépenses de transfert et de mutualisation. L'écart entre la moyenne de l'évolution des DRF des communes entre 2014 et 2016 (- 0,61 %) et celle des EPCI (+ 2,29 %) illustre bien ce phénomène.

En outre, le rapport signale le risque de voir les transferts de compétences freinés en fonction de l'objectif contractuel. Cependant, ce type de mouvements entre dans le cadre des « changements de périmètre et [des] transferts de charges entre collectivité et établissement à fiscalité propre » qui donneront lieu, le cas échéant, à un retraitement lors de l'examen annuel des résultats afin de garantir leur neutralité au regard de l'objectif de dépense figurant au contrat. Cette prise en compte devrait donc contribuer à parer à tout effet désincitatif sur la mutualisation ainsi que tout risque de « ligne de fuite » de la dépense. Comme mentionné infra, des travaux sont actuellement en cours pour définir une méthodologie partagée permettant la mise en œuvre de ces corrections.

Les aller et retour des projets de contrats entre l'administration déconcentrée et l'administration centrale dont le rapport se fait l'écho s'expliquent notamment par le rôle d'appui juridique que les administrations centrales ont joué pendant le premier semestre. Le caractère inédit de cet exercice a ainsi pu justifier un certain nombre

d'échanges préalables à la signature des contrats pour s'assurer que ces derniers respectaient bien le cadre posé à l'article 29 de la loi de programmation.

4° Le rapport observe que certaines dépenses spécifiques pourraient être « découragées » par le dispositif contractuel tel qu'il est actuellement conçu.

En premier lieu, comme le rapport le souligne au début du chapitre II, les contrats sont le fruit d'une approche de la dépense locale qui vise à raisonner non pas seulement en termes de solde budgétaire mais bien en termes de dépenses, comme c'est d'ailleurs le cas dans l'approche européenne des comptes publics. C'est bien pour cela que les contrats portent sur l'évolution des DRF. Le fait de ne pas retraiter spécifiquement les dépenses nouvelles qui sont, dans le même temps, couvertes par une recette équivalente est donc un choix cohérent et délibéré.

En second lieu, la situation des fonds européens est différente de celle, par exemple, du mécénat. En effet, la collectivité peut n'avoir qu'une prise limitée ou nulle sur les évolutions des fonds qui transitent sur ses comptes, liées au cycle de programmation et de paiement. C'est à ce titre qu'un ressaut (ou une baisse) important de ces fonds peut être retraité au titre des éléments exceptionnels susceptibles de fausser la comparaison entre les exercices. La liste de la circulaire du 16 mars 2018 relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du

22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 qui ne citait en effet que le cas des régions, n'avait qu'une valeur d'exemple et n'est donc pas limitative. Le travail actuellement en cours permettra d'identifier d'éventuelles situations similaires qui nécessiteraient des retraitements de la même espèce. Il convient d'ailleurs de préciser que les dépenses au titre des fonds européens n'ont pas été retirées du périmètre des dépenses plafonnées : il conviendra, chaque année, lors de l'examen des résultats, de s'assurer que les évolutions des dépenses au titre de ces fonds qui ne dépendent pas des décisions locales ne soient pas telles qu'elles faussent la comparaison entre deux exercices, auquel cas ces fluctuations pourraient en effet être neutralisées.

5° Le rapport indique que les modalités d'examen des résultats seront l'occasion d'une nouvelle négociation au niveau local, parfois plus délicate que celle préalable à la signature d'un contrat.

La loi fixe plusieurs grandes catégories de retraitements possibles, notamment ceux liés à des changements de périmètres, que ceux-ci soient géographiques, budgétaires et compétentiels. Elle y ajoute des « éléments

exceptionnels » qu'elle ne saurait bien sûr lister de manière exhaustive. La négociation des contrats ainsi que les échanges avec les associations d'élus ont d'ores et déjà permis d'identifier plusieurs cas de retraitements à venir concernant un grand nombre de collectivités, dont certains figurent dans l'instruction du mois de mars. Les prochains mois seront consacrés à des travaux de préparation de cette phase d'examen des résultats en 2019 : il s'agira, en concertation avec les associations d'élus, d'élaborer des méthodologies partagées qui pourront être utilisées au niveau local, par exemple en identifiant des documents qui pourront servir de fondement au calcul des transferts de compétence (rapports de commissions locales d'évaluation des charges transférées, ...). L'objectif est ainsi de fournir des guides sur lesquels pourront s'appuyer les services déconcentrés à partir du printemps prochain, afin que les échanges locaux portent, autant que possible, sur les éléments exceptionnels propres à chaque collectivité et sur leur chiffrage. C'est d'ailleurs au cours de cet examen que pourra s'exprimer pleinement le caractère individualisé de la démarche, chaque collectivité étant en mesure de présenter à la préfecture les déterminants de sa situation individuelle.

6° La Cour appelle la mise en œuvre, sans nouveaux délais, de la poursuite de la révision des valeurs locatives cadastrales. Ainsi que le rappelle la Cour, la révision des valeurs locatives des locaux professionnels (RVLLP), prévue à l'article 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, s'applique depuis le 1er janvier 2017 en matière de taxe foncière (TF) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) après plus de six années de travaux préparatoires, de concertation et d'aménagements législatifs afin de rendre la réforme soutenable. Pour éviter en particulier que la RVLLP ne conduise à un déséquilibre des impositions dues par les ménages et les entreprises, un dispositif de neutralisation, conçu comme transitoire, a été mis en place. La part contributive des entreprises dans les recettes fiscales locales est ainsi maintenue grâce à ce mécanisme. Ce dispositif a été initialement conçu dans l'attente d'une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et des locaux servant à l'exercice d'une activité salariée à domicile (RVLLH). S'agissant de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, l'article 74 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 a prévu la mise en œuvre en 2015 d'une expérimentation qui s'est effectivement déroulée dans cinq départements et dont un bilan a été remis au Parlement en février 2017. La Cour souligne que la suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale est de nature à faciliter cette révision, puisque cette dernière concernerait en premier lieu les propriétaires et garde tout son sens au regard de la taxe foncière sur les propriétés bâties et des autres

taxes basées sur la même assiette (TEOM et CET notamment). Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une réforme d'une grande ampleur (avec 47 millions de locaux d'habitation contre 3,5 millions de locaux commerciaux), qui se déroule aujourd'hui dans un contexte de refonte de la fiscalité directe locale.

7° S'agissant enfin de la dernière partie du rapport relative aux comptes publics locaux, la Cour appelle justement à la poursuite de l'amélioration de leur qualité et de leur fiabilité. C'est dans cette perspective que la direction générale des finances publiques (DGFIP) inscrit son action à travers notamment sa participation à l'actualisation des normes comptables applicables au secteur public local, démarche animée par le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP), ainsi qu'à la rédaction du référentiel M57, la documentation des risques au sein du Comité de fiabilité des comptes locaux et à l'accompagnement des collectivités expérimentant la certification des comptes à travers son offre de service. Cette dernière consiste, en particulier, à proposer des actions de formations sur les principales thématiques de la qualité comptable, par exemple le déploiement d'une démarche de maîtrise des risques, ou bien la mise à niveau des états financiers. La Cour souligne deux points de vigilance qui nécessitent plusieurs précisions.

Elle estime tout d'abord que l'instruction M57 devra être actualisée afin de disposer d'un référentiel comptable intégralement retranscrit, et ce préalablement au lancement de l'exercice de la certification expérimentale sur les comptes de l'exercice 2020 des 25 entités participantes. Je ne souscris pas à cette approche calendaire de la mise à jour du référentiel budgétaire et comptable M57. En effet, le calendrier présenté par le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) dans le cadre de l'élaboration du recueil des normes des entités publiques locales (fin 2019) n'est pas opérant. Il convient en effet de stabiliser le référentiel M57 pendant la période d'expérimentation de la certification des comptes, sur les exercices 2020 à 2022, et il ne serait ainsi pas opportun d'y intégrer de nouvelles normes comptables (hormis les mises à jour annuelles liées aux éventuelles évolutions législatives ou réglementaires). Par ailleurs, un achèvement des travaux menés par le CNoCP sur le recueil des normes comptables des collectivités locales fin 2019 sera trop tardif pour une mise à jour du référentiel M57 au 1er janvier 2020. Une telle mise à jour implique une concertation avec les représentants des associations d'élus avant la publication au Journal Officiel de l'arrêté interministériel M57 et notamment une adaptation des applications informatiques (système d'information HELIOS). En revanche, afin de permettre de tirer parti de la phase expérimentale de certification des comptes des collectivités locales, une intégration supplémentaire de

normes comptables au sein du référentiel M57 applicable au 1er janvier 2021 serait possible, sous réserve que les normes comptables en question n'aient pas de conséquences substantielles, en termes organisationnel, budgétaire et applicatif, tant pour les services des collectivités locales appliquant la M57 que pour les services concernés de l'État.

La Cour considère ensuite que, dans le cadre de la mise en œuvre du projet de norme 1 « Etats financiers » du recueil des normes comptables, les services disposant de la personnalité morale, distincte de l'entité de rattachement, comme les centres communaux d'action sociale ou les caisses des écoles ne devraient pas être compris dans ce périmètre. Il est précisé que le projet de norme 1, dans sa rédaction actuelle, diffère de cette position dans la mesure où les budgets annexes personnalisés font partie du périmètre de l'entité dès lors qu'ils ne disposent pas de l'autonomie financière. Par ailleurs, la Cour des comptes souligne que l'existence de budgets principaux et de budgets annexes compris dans le périmètre de l'entité constitue « une architecture qui peut donner lieu à des flux croisés entre le budget principal et certains budgets annexes, ce qui est sans impact sur le résultat de la collectivité considérée mais augmente les charges et les produits. Ces mouvements devront donc être retraités pour garantir que les futurs états financiers donnent une image fidèle de la situation de la collectivité ». Pour la DGFIP, le traitement des flux croisés dans la présentation des états financiers s'impose, dès lors que ces derniers sont présentés selon la méthode préférentielle décrite par le projet de norme 1. Cette méthode préconise en effet que l'intégration des éléments des états financiers relatifs à des services ou activités suivis en budgets annexes au sein du bilan et du compte de résultat de la personne morale à laquelle ils sont rattachés donne directement une vision globale dans ces états de synthèse. La norme 1 ouvre néanmoins la possibilité d'une méthode optionnelle consistant à insérer dans l'annexe des éléments des états financiers des services ou activités suivis en budgets annexes sous une forme synthétique. Dans la mesure où la mise en œuvre de la méthode préférentielle entraînerait des travaux particulièrement lourds d'un point de vue comptable et informatique, la DGFIP entend appliquer, pour toute la durée de l'expérimentation, la méthode optionnelle.

8° Concernant les développements sur le compte financier unique, je partage la position de la Cour de ne pas simplement agréger les états existants issus du compte administratif et du compte de gestion. Ainsi, le compte financier unique s'accompagnerait d'une rationalisation et d'une simplification par rapport aux documents actuels notamment la présentation des maquettes et de leurs annexes. Cela permettrait également un gain en cohérence sans perte de l'information financière donnée sur la situation financière et la gestion de la collectivité.

A ce stade de la réflexion, et pour susciter l'adhésion des élus locaux au projet de réforme et évaluer les conditions de sa réalisation, je partage la position de la Cour de mener une expérimentation préalable conformément à la recommandation du rapport de l'IGF et l'IGA.

9° Un des chapitres du rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics porte chaque année sur un thème particulier de la gestion des collectivités locales. Le thème retenu cette année est celui de l'exercice par les communes de leurs compétences dans les domaines scolaire et périscolaire.

Les analyses développées par la Cour des Comptes et les recommandations formulées en conclusion du chapitre IV « L'exercice par les communes de leurs compétences scolaire et périscolaire » de ce projet de rapport appellent les observations suivantes.

S'agissant de l'organisation de l'offre scolaire (pages 200-210), la Cour des Comptes préconise de « poursuivre la restructuration du maillage scolaire en développant davantage les outils de concertation et d'accompagnement » (recommandation n° 8) et de « développer une concertation intercommunale sur le maillage des écoles et la carte scolaire » (recommandation n° 9).

Les prévisions de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) de mars 2018 font apparaître une baisse de 162 000 élèves dans l'enseignement du premier degré public entre 2018 et 2020 :

- 2018 : - 39 000 élèves ;
- 2019 : - 61 500 élèves ;
- 2020 : - 61 500 élèves.

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'évolution de l'organisation territoriale de l'enseignement du premier degré, qui doit répondre aux spécificités et aux besoins de chaque territoire.

Les regroupements dans des pôles scolaires, plus innovants sur le plan pédagogique que les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI), sont favorisés. Pour mémoire, 4 949 RPI ont été répertoriés à la rentrée scolaire 2017 (40 de plus qu'en 2016). Cette situation tend à privilégier les regroupements concentrés sur un seul site (à la différence des RPI dispersés sur plusieurs sites).

Une attention particulière doit toutefois être portée aux territoires les plus fragiles comme les territoires ruraux isolés et de montagne, dans

lesquels les temps de déplacement limitent les possibilités de réduction du nombre d'écoles. Près de 3 500 écoles (sur 45 000 écoles) implantés dans des territoires éloignés des pôles urbains et des bassins d'emplois sont ainsi concernées.

Les conventions ruralité pluriannuelles demeurent un cadre privilégié d'évolution concertée, en recentrant le cas échéant leur périmètre sur le niveau intercommunal. Travailler sur des stratégies territoriales pluriannuelles plutôt que sur des discussions annuelles sur la carte scolaire est rendu indispensable par l'accélération de la baisse des effectifs prévue sur les prochaines années.

C'est à cette condition que les inspections d'académie des directions académiques des services de l'Éducation nationale (IA-DASEN) et les inspection de l'éducation nationale (IEN) pourront consacrer plus de temps au pilotage pédagogique des écoles.

Comme le souligne la Cour des Comptes, l'établissement public intercommunal (EPCI) apparaît pour beaucoup de territoires comme l'échelon administratif adéquat pour exercer la compétence scolaire.

Si certains élus locaux restent réticents à mutualiser cette compétence, une dynamique semble être enclenchée. Ainsi, 32 % des EPCI à fiscalité propre se sont dotés de la compétence scolaire, soit près de 400 groupements, et 45 % de la compétence périscolaire. Tirant les conséquences de ces nouveaux périmètres de l'école, il appartient au ministère de l'Éducation nationale de faire converger sur eux ceux des circonscriptions du premier degré. Plusieurs IA-DASEN ont engagé ce travail (en Haute-Saône, par exemple).

Le ministère de l'Éducation nationale mène une réflexion qui va se poursuivre par des travaux opérationnels s'appuyant sur les conclusions des rapports des inspections générales et de la mission confiée au sénateur Alain Duran.

Ces travaux doivent permettre de faire face aux défis de la baisse continue de la démographie en milieu rural, qui appelle une meilleure organisation du service public de l'éducation, au plus près des réalités des territoires, afin de garantir la réussite scolaire de tous les enfants, à travers la construction de parcours scolaires qualitatifs, pensés de la maternelle au lycée sur chaque territoire.

La lettre de cadrage adressée aux recteurs de région relative à la transformation de l'organisation territoriale du ministère de l'Éducation nationale, en date du 19 juillet 2018, insiste à cet égard sur l'objectif de renforcement du pouvoir de décision de l'échelon infra-académique, et en particulier infra-départemental.

La Cour des Comptes appelle de ses vœux le renforcement de la stratégie et du pilotage des politiques éducatives locales, et préconise « d'élargir le champ et l'objet du projet éducatif territorial (PEdT) pour en faire dans les communes de plus de 3 500 habitants un véritable contrat de politique éducative, sur la base d'un diagnostic partagé » (recommandation n° 10).

Je souscris au principe de cette recommandation.

La réforme des rythmes scolaires a instauré un cadre de travail nouveau, avec des instruments de programmation (PEdT) et des instances de pilotage (GAD : groupes d'appui départementaux) spécifiques.

Il s'agit d'acquis importants, à pérenniser, et sur lesquels s'appuie le « Plan mercredi », annoncé en juin 2018, et entrant en application à la rentrée scolaire 2018.

La question de la prise en compte globale des activités à travers le PEdT constitue une avancée certaine, impliquant les acteurs éducatifs locaux autour des communes et des EPCI. Cet instrument facilite la collaboration des acteurs et la réflexion sur l'articulation des temps éducatifs et des activités. Les évaluations ont fait apparaître des projets dont la qualité dépendait de nombreux facteurs, tenant notamment à l'implication des acteurs, aux politiques déjà existantes (contrat éducatif local - CEL) et aux moyens engagés.

Le « Plan mercredi » consistera à capitaliser sur cette démarche et à proposer aux collectivités volontaires un soutien des services de l'État, de la CNAF, des fédérations d'éducation populaire et des acteurs associatifs locaux dans l'élaboration d'une offre éducative de qualité le mercredi, s'appuyant sur l'existant et amplifiant l'ambition en matière de politiques éducatives.

Le « Plan mercredi » a une vocation universelle dans la mesure où il s'adresse à toutes les collectivités souhaitant développer un accueil le mercredi, quelle que soit leur organisation du temps scolaire et, le cas échéant, le statut de l'accueil préexistant.

La recherche du meilleur niveau de sécurité et de qualité, mais aussi la complémentarité éducative des activités proposées, ont amené à privilégier le cadre des accueils de loisirs sans hébergement (ALSH) pour le développement de ce plan.

L'objectif et d'associer le cadre contractuel du PEdT incluant le mercredi et l'engagement à respecter la charte qualité du « Plan mercredi ».

Cet accompagnement par les pouvoirs publics se traduit par différentes mesures :

- *la modification des définitions et règles applicables aux accueils de loisirs périscolaires par le décret n° 2018-647 du 23 juillet 2018. La définition du périmètre des accueils de loisirs est modifiée : est désormais « périscolaire » l'accueil organisé pendant les semaines scolaires. Les taux d'encadrement applicables à ces accueils dépendent de l'âge des mineurs, de l'existence ou non d'un PEdT, mais aussi désormais de la durée de l'accueil afin de tenir compte notamment de la fatigue des encadrants périscolaires. Enfin, la possibilité d'inclure les intervenants ponctuels dans le calcul du taux d'encadrement est étendue à tous les accueils de loisirs périscolaires organisés le mercredi, le samedi et pendant les périodes scolaires dans le cadre d'un PEdT ;*
- *une charte de qualité « Plan mercredi » qui s'organise autour de 4 axes : la complémentarité des enjeux éducatifs des temps périscolaires du mercredi avec les autres temps, l'inclusion et l'accessibilité de tous les enfants, en particulier des enfants en situation de handicap, l'inscription des activités périscolaires sur le territoire et en relation avec ses acteurs et la proposition d'activités riches et variées en y associant des sorties éducatives ;*
- *un soutien financier des CAF pour les heures nouvelles proposées dans le cadre d'accueils de loisirs périscolaires labellisés « Plan mercredi » : bonification de la prestation de service ordinaire accueil de loisirs sans hébergement (PSO ALSH) de 0,46 €, portant le financement des CAF à 1€ par heure et par enfant.*

L'élargissement du cadre du PEdT à l'ensemble des activités éducatives d'un territoire constitue un objectif que je partage. Il nécessite des évolutions législatives et réglementaires qui sont en cours d'étude.

La Cour des Comptes indique, par ailleurs, que « l'extension de l'obligation de scolarisation dès trois ans pourrait également avoir des impacts budgétaires non négligeables. Ceux-ci ne concernent pas tant le

secteur public, du fait de la baisse globale des effectifs, que le secteur privé. Le ministère de l'éducation nationale a toutefois indiqué ne pas être en mesure de chiffrer le coût de la réforme qui dépend du nombre d'enfants scolarisés dans le privé et du forfait attribué aux écoles maternelles privées. Pour ces dernières, France urbaine évalue le surcoût à environ 12 M€ à Paris, 1,5 M€ à Toulouse et Lyon, et 1 M€ à Bordeaux ».

Les chiffrages émanant de France urbaine et repris par la Cour des Comptes nécessitent d'être expertisés. En effet, plusieurs biais peuvent exister sur trois déterminants significatifs de dépenses selon que :

- la commune a donné ou non un avis favorable à la conclusion du contrat d'association ou s'est ultérieurement engagée à apporter son financement ;*
- la commune détaille ou non le coût de référence de l'externat public ;*
- la commune détaille ou non les effectifs d'élèves qu'elle prend en charge.*

C'est la raison pour laquelle le surcoût pouvant être engendré par la réforme pour les communes dans l'enseignement privé sous contrat devra être étudié au cas par cas au regard notamment de ces trois déterminants de dépenses.

La Cour des Comptes indique au surplus que « la réforme peut également avoir pour conséquence la création d'un nombre important de classes nouvelles comme à Amiens où le taux relativement faible de scolarisation des enfants de moins de 6 ans dans le secteur public (80 %) entraînerait la création de 23 classes supplémentaires. Ainsi, malgré un impact qui peut être significatif sur les finances des collectivités, cette réforme n'a pas fait l'objet d'une réelle évaluation. »

A l'échelle nationale, le taux de scolarisation des enfants de 3 à 5 ans est actuellement de 98,9 %. Les communes assurent déjà la prise en charge de la quasi-totalité de ces élèves. En outre, selon les prévisions nationales de la DEPP de mars 2018, la tendance à la baisse dans la population des 3-5 ans constatée depuis plusieurs années va se poursuivre, en s'accroissant jusqu'en 2020, pour commencer à s'infléchir à partir de 2021.

La baisse cumulée serait de l'ordre de 155 200 enfants sur la période 2018-2022.

Parallèlement, les effectifs d'élèves de 3-5 ans supplémentaires à scolariser dans les secteurs public et privé à partir de 2019, avec l'abaissement de l'obligation d'instruction à 3 ans, sont de l'ordre de

26 000 en 2019 et 2020 et de l'ordre de 25 000 en 2021 et 2022, sur la base du taux de scolarisation actuel de 98,9 %.

Au niveau national, la hausse des effectifs liée à l'instruction obligatoire, limitée à 26 000 élèves environ, devrait donc être largement compensée par la baisse démographique de la population des 3-5 ans et être relativement neutre sur les besoins en capacité d'accueil.

Localement, quelques académies devront néanmoins faire un effort de rattrapage spécifique, en raison d'un taux de scolarisation des 3-5 ans significativement inférieur à 98,9 %.

Toutes les autres académies devraient voir leur population de 3-5 ans baisser, ce qui devrait faciliter l'effort de rattrapage pour les académies dont les taux de scolarisation 3-5 ans sont les plus bas.

L'académie d'Amiens, citée comme illustration, est dans ce cas de figure :

	RS 2018	RS 2019		RS 2020	
	Démographie 3-5 ans	Démographie 3-5 ans	Variation 18-19	Démographie 3-5 ans	Variation 19-20
Amiens	71 632	69 643	-1 989	68 334	-1 309

S'agissant plus particulièrement de l'enseignement privé sous contrat, seulement 3 000 élèves supplémentaires seraient susceptibles d'être scolarisés au plan national sur les 26 000 élèves, si on extrapole la répartition public-privé actuelle. Toutefois, des facteurs comportementaux difficiles à anticiper peuvent modérer cette projection, notamment si les familles privilégient une instruction à domicile plutôt qu'une scolarisation et selon qu'elles privilégient le recours à l'enseignement public ou privé, sous contrat ou hors contrat.

Au plan global, et à ce stade des estimations effectuées par la direction des affaires financières du ministère de l'Education nationale (qui seront affinées à l'aide des éléments complémentaires de l'enseignement privé), le montant des compensations doit faire l'objet d'un examen détaillé et ne saurait s'appuyer sur des pratiques hétérogènes relevées par la Cour des Comptes dans certaines communes.

Enfin, la Cour des Comptes analyse « la préparation et l'évaluation des conditions locales de mise en œuvre des réformes » et examine les procédures d'évaluation mises en œuvre s'agissant du dédoublement des classes en primaire et de la réforme des rythmes scolaires.

Le dédoublement des classes, dès la rentrée 2017, en éducation prioritaire renforcée constitue une mesure primordiale dans le traitement de la difficulté scolaire à la racine et dans la lutte contre les inégalités.

Le ministère de l'Éducation nationale accompagne les communes dans la mise en œuvre du dispositif et continuera à le faire jusqu'à sa complète réalisation à la rentrée 2019.

A la rentrée 2017, les académies ont dû procéder à des fléchages limités des emplois du dispositif « Plus de maîtres que de classe » (PDMQC) sur les classes de CP en REP+. Ainsi, 856 emplois de PDMQC implantés en REP+ ont été fléchés vers le CP pour permettre le dédoublement. Parallèlement, 292 emplois de PDMQC ont été créés en REP et 170 hors éducation prioritaire, de telle sorte que le solde d'emplois redéployés pour ce dispositif s'établit à 394.

Dans le cas du dédoublement des classes en primaire, des études scientifiques démontrent que réduire la taille des classes permet aux élèves les plus fragiles de progresser. Ainsi, une étude, menée en 2011 par Pascal Bressoux et Laurent Lima atteste que les effets du dédoublement sont significatifs pour la réduction de la grande difficulté scolaire. Cette étude a été menée en conditions réelles et à grande échelle (100 classes de ZEP – zones d'éducation prioritaire – dédoublées, 100 classes témoins).

Ce dispositif a été expérimenté à grande échelle dans d'autres pays comme aux États-Unis, avec le projet STAR (Student/teacher achievement ratio) dès 1985. Il a été prolongé par une étude pour mesurer les effets à long terme.

Les résultats indiquent que trois facteurs se sont avérés déterminants dans la réussite à long terme des enfants testés dans le cadre du projet :

- la taille de la classe ;*
- l'expérience professionnelle des professeurs ;*
- le ciblage sur des populations défavorisées.*

Dans le cas précis des dédoublements de CP, la DEPP a accompagné l'École d'économie de Paris dans la construction du protocole d'observation et d'évaluation afin d'en mesurer l'impact à court et moyen termes.

Ainsi, dès la rentrée 2017, de nouvelles évaluations-diagnostiques ont été mises en place et se poursuivront tout au long de la scolarité des élèves. Elles permettront, notamment, d'évaluer l'impact de la mesure s'agissant de la progression des élèves par rapport à des CP « ordinaires »

et de leur impact à n+1 et à n+2. Elles permettront également aux professeurs de mieux adapter leurs pratiques pédagogiques aux besoins des élèves et aux inspecteurs de l'Education nationale de proposer des formations qui répondent encore mieux aux difficultés susceptibles d'être rencontrées par les professeurs.

Les premiers résultats de ces évaluations seront disponibles en fin d'année civile.

S'agissant de la réforme des rythmes scolaires, la DEPP a réalisé une étude sur le sujet (« Dossiers de la DEPP » n° 217, juin 2017). Cette étude présente une évaluation des différentes organisations du temps scolaire en 2015, du point de vue des acquis des élèves, des pratiques d'enseignement et du ressenti des familles. Les annexes rappellent le contexte historique et permettent un regard comparatif.

Par ailleurs, cette réforme a notamment donné lieu à quatre rapports, celui de l'Inspection générale de l'Education nationale (IGEN) de juin 2015, celui de la sénatrice Françoise Cartron de mai 2016, celui du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports (DJEPVA) de mars 2017 et celui du groupe de travail de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des finances du Sénat (juin 2017).

Le ministère de l'Education nationale bénéficie ainsi de diverses études et évaluations sur lesquelles il peut s'appuyer pour développer ou adapter les dispositifs, notamment celles réalisées autour de l'impact sur la réussite des élèves d'une organisation du temps scolaires sur 4 jours ou 4,5 jours.

S'agissant de la recommandation relative à l'établissement d'un référentiel de coûts par activités (entretien par m², coût horaire d'une heure de garderie, etc.), qui serait établi en tenant compte de la taille des communes et du niveau de qualité, distinguant notamment les activités de garderie des activités périscolaires, ce référentiel permettrait un meilleur pilotage de la dépense. Toutefois, l'hétérogénéité de la connaissance par les communes de ce type de données, qui relèvent de services différents (financier, immobilier, scolaire, etc.), ne permet pas d'envisager la mise en place d'un référentiel obligatoire, compte tenu par ailleurs des moyens financiers et humains qu'une telle démarche analytique suppose. Cette thématique sera proposée à l'agenda des prochains travaux de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGPL), lors de la prochaine réunion plénière du comité scientifique et technique qui se tiendra le 9 octobre 2018. Cette démarche pourrait par ailleurs être généralisée à plusieurs politiques publiques, et permettrait d'identifier des

marges de manœuvre dans la gestion publique locale. Les données de la comptabilité fonctionnelle sont, en effet, déjà centralisées par la DGFIP et font l'objet de restitutions en réponse aux demandes particulières. Afin de permettre un accès libre et gratuit, ces données seront prochainement mises en ligne sur le site « data.gouv.fr ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)

Propos liminaires

Depuis 2013, la Cour des comptes consacre au thème des finances publiques, un rapport spécifique fruit d'un travail commun à la Cour et aux chambres régionales des comptes qui croise une approche nationale et des « focus » territoriaux.

Il importe de souligner la progression des analyses d'année en année et, en particulier, les efforts faits par la Cour pour mieux appréhender les réalités locales. Il en est ainsi, cette année, de l'analyse financière consolidée entre budgets principaux et budgets annexes proposée par la Cour.

Le sérieux et la qualité des analyses des comptes publics locaux proposées font du rapport annuel de la FIJ une référence désormais reconnue par l'ensemble des observateurs des finances locales mais aussi des responsables politiques et techniques de nos collectivités.

Principaux points analysés et observations

1/ Évolution de la situation financière des collectivités locales

Sur la base de l'analyse des comptes 2017, la Cour observe une amélioration de la situation financière des collectivités locales. L'AdCF partage ce constat. Elle est en outre confirmée par la parution récente du rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales concernant l'état des lieux des finances des collectivités en 2018. Globalement, l'épargne nette des collectivités du « bloc communal » affichent une progression qui retrouve presque le niveau de l'année 2013.

Toutefois, l'AdCF souligne que l'amélioration globale des finances locales en 2017 recouvre une grande diversité de situations. Certaines collectivités sont encore marquées par une grande fragilité de leur situation financière du fait de la baisse massive de la DGF de ces

dernières années. Les fusions d'intercommunalités ont également été l'occasion de découvrir des situations parfois assez dégradées.

Pour la première fois en 2017, la Cour procède dans ses analyses des collectivités du bloc local à la consolidation financière des budgets principaux et des budgets annexes. Ce point mérite d'être souligné et répond à une attente forte de l'AdCF. Nous tenons à en féliciter les magistrats financiers tant cette dimension est fondamentale dans la gestion intercommunale.

En effet, les budgets annexes représentent plus particulièrement pour les groupements à fiscalité propre une part significative de leurs dépenses, environ 30 % au niveau national. Le poids de ces budgets est en outre appelé à progresser en raison du développement des compétences des intercommunalités dans le domaine de l'environnement, qui sont généralement traitées dans le cadre de budgets annexes.

L'amélioration de la situation financière des collectivités en 2017 constatée par la Cour s'explique par plusieurs facteurs.

Du côté des recettes, on observe une moindre réduction des dotations de l'État au regard des ponctions opérées les deux années précédentes, ainsi qu'une évolution plus favorable de la fiscalité (liée principalement à un effet base que la Cour estime à 70 % de l'évolution du produit entre 2016 et 2017).

La Cour présente une analyse des impôts locaux selon leurs redevables, ménages ou entreprises. À ce titre, il conviendrait que la Cour puisse mieux expliciter la part de la taxe sur le foncier bâti reposant in fine sur les entreprises. En effet, de nombreux chiffres sont avancés par diverses institutions (allant de 20 % à 40 %) sans réelle objectivation de ce qui constitue la taxe foncière « entreprise ». Il sera nécessaire de s'entendre sur la définition. Pour notre part, c'est la destination des biens et leur usage (locaux professionnels) qui nous semble devoir définir la délimitation.

Du côté des dépenses, en dépit d'une hausse des charges de fonctionnement par rapport à 2016 (+ 1,6 % en 2017 contre + 0,23 % en 2016), la Cour considère qu'il s'agit d'une « progression limitée des charges de fonctionnement ». L'AdCF partage ce constat. Elle observe qu'au terme d'une période de profondes transformations des groupements intercommunaux à fiscalité propre, marquée par la fusion de deux intercommunalités sur trois et le renforcement de leurs compétences, 2017 est apparu pour de nombreuses communautés et métropoles comme une année de stabilisation. Cette « pause » a permis aux communautés et métropoles de se concentrer sur leur réinstallation, tant en ce qui concerne

l'organisation de leurs services que l'exercice de leurs nouvelles compétences.

L'AdCF attire ainsi l'attention sur le fait que les dépenses de gestion des intercommunalités devaient être exposées au cours des prochaines années à des progressions soutenues du fait de l'exercice de leurs nouvelles compétences (GEMAPI, déchets, aménagement économique, eau et assainissement...) ou des harmonisations de compétences résultant des fusions.

La Cour des Comptes relève par ailleurs l'effet des décisions de l'État sur les dépenses des collectivités. À plusieurs reprises, l'AdCF a souligné le poids des dépenses contraintes, en stock et en flux, qui s'imposent aux collectivités. Pour l'année 2017, le coût brut des normes nouvelles adoptées au plan national est de 2,1 Mds d'euros et de 1,3 Md d'euros en coût net. La Cour observe que ce montant est en progression « très largement supérieur à ceux des exercices précédents », ce qui ne manque pas de préoccuper notre association.

Concernant les mutualisations, l'AdCF remarque qu'elles continuent à se développer mais à un rythme freiné par les priorités accordées aux réorganisations institutionnelles. Selon les estimations réalisées par la DGCL, les flux financiers de remboursement entre les communes et les groupements s'élevaient en 2016, en section de fonctionnement, à 2 Mds d'euros, et correspondent principalement (76 %) à des remboursements aux communes afférents aux charges de personnel liées aux opérations de mutualisation.

Ce montant tout à fait significatif témoigne de la nécessité d'analyser désormais les dépenses des collectivités du « bloc local » à partir d'une approche agrégée et retraitée. À ce titre, l'AdCF suggère qu'il serait utile de proposer, en même temps que le DOB, la présentation d'un état financier annexe identifiant l'ensemble des flux croisés financiers entre les communes et leur intercommunalité.

La reprise de l'investissement et de la commande publique :

Un fait majeur de l'année 2017 est la reprise à la hausse des dépenses d'équipement, qui passent de 29,1 Mds d'euros en 2016 à 31,86 Mds d'euros en 2017, soit une progression de +9,5 %.

Le baromètre de la commande publique piloté par l'AdCF et la CDC confirme cette reprise en fin 2017, des carnets de commande des acteurs publics ; reprise qui se confirme pour le premier semestre de l'année 2018. La commande publique des collectivités du « bloc local » s'est en effet réorientée fortement à la hausse : son volume est passé de

21 Mds d'euros au premier semestre 2018 contre 18,5 Mds d'euros en 2017 selon nos analyses comparées de semestre à semestre.

Cette reprise est principalement portée par les marchés de services (+19 %) et d'ingénierie (+ 8,3 %). Les marchés de travaux restent en revanche à des niveaux bas, tandis que les travaux neufs stagnent. Ce constat pourrait laisser à penser que la commande publique change de nature et de mode opératoire, les marchés de travaux étant moins dynamiques. Un recours accru à l'externalisation n'est pas exclu.

Parmi les secteurs qui marquent une forte reprise, on notera les compétences environnementales - déchets, eau et assainissement – mais aussi les bâtiments publics, les voiries et le transport, le tourisme, les équipements culturels et sportifs.

L'AdCF tient à la disposition des magistrats financiers ses données sur la commande publique.

2/ La contractualisation

L'AdCF a toujours accepté le principe de contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics, dans des proportions qui devaient néanmoins être équitables et soutenables. Les efforts réalisés, notamment par les collectivités locales se sont avérés importants depuis 2014. Elles ont contribué pour une part importante aux économies de la fin du dernier quinquennat. Nous nous félicitons que la France respecte ses engagements dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance européen.

Notre association s'est également félicitée du changement de méthode du nouvel exécutif, à travers un principe de contractualisation. L'engagement sur l'évolution des dépenses de fonctionnement est pour l'AdCF une solution bien plus satisfaisante que les baisses brutales et uniformes des dotations. Cet « engagement d'économies » est censé représenter un effort de 13 milliards d'euros sur la période 2018-2022 pour l'ensemble des collectivités. D'importantes négociations ont été nécessaires pour comprendre la base de référence de ces économies, à savoir une trajectoire calculée à partir des évolutions de dépenses antérieures aux baisses de dotations. Il n'aurait pas été acceptable de calculer cet effort à partir des évolutions des années plus récentes marquées, comme l'ont montré les précédents rapports, à une baisse des dépenses des collectivités, et même de leurs dépenses de fonctionnement en 2016.

Après le vote des lois de finances, l'AdCF a mis en place, en collaboration avec France Urbaine, un dispositif suivi de la mise en œuvre

de la contractualisation pour les villes, communautés et métropoles concernées.

Dans les territoires, le processus de contractualisation est déroulé avec rapidité compte tenu des délais serrés : tenues de plusieurs réunions de travail avec les services de la préfecture pour de nombreuses collectivités, accord et signature du contrat pour d'autres. Selon les statistiques désormais remises par le ministère des finances au terme du délai fixé pour la signature des contrats : 228 contrats ont été signés au 30 juin 2018, et pour 226 collectivités « le contrat est acquis » selon les statistiques du ministère. Soit un taux de retour de l'ordre de 70 %.

93 collectivités, ont fait connaître leur refus de signer un contrat : un tiers des régions, la moitié des départements, mouvement plus marginal pour les communes et leurs groupements.

16 collectivités du bloc local en revanche se sont engagées dans le dispositif de façon volontaire.

À l'occasion de la dernière réunion du comité de suivi du dispositif de contractualisation (30 mai), et plus récemment dans un courrier envoyé au premier ministre, l'AdCF a pu faire remonter les difficultés de mise en œuvre exprimées par ses adhérents :

- la faible marge de manœuvre dont semblent disposer certains préfets pour négocier avec les collectivités, la trajectoire d'évolution de leurs dépenses. Certains se sentent tenus de réguler les contrats locaux, selon les situations financières des collectivités de leur territoire, en fonction de l'objectif de +1,2 % qui est manifestement régionalisé (ce que l'AdCF conteste) ;*
- les dépenses contraintes résultant de décisions unilatérales de l'État (revalorisation du point d'indice, protocole PPCR, normes diverses...) qu'il conviendrait de soustraire du dispositif ; la Cour souligne à ce sujet que « l'impact des normes sera déterminant pour l'atteinte de l'objectif ». Elle précise même que « faute d'une maîtrise suffisante de sa production de normes affectant les dépenses de fonctionnement des collectivités, l'État se verra sans doute dans l'obligation de revoir à la hausse les objectifs de dépenses fixés aux collectivités ». L'AdCF partage pleinement ce constat. Elle a proposé que soit établi un suivi individualisé et précis des dépenses contraintes dans les contrats ;*
- pour mémoire, l'AdCF rappelle que les décisions nationales en matière de fiscalité (TVA, TGAP...) ont également des répercussions très importantes sur les coûts de gestion des services publics locaux*

concernés (déchets, transports collectifs...). Or des hausses de TGAP sont à nouveau annoncées dans les prochaines années dans le cadre de la feuille de route sur l'économie circulaire ;

- *la non prise en compte, dans les retraitements fixant la trajectoire d'évolution des dépenses, des efforts déjà réalisés sur certains territoires et des charges liées aux transferts de compétence, (communauté d'agglomération de Valence, métropole de Metz...);*
- *les charges liées à la compétence GEMAPI. Il est prévu qu'elles soient exclues du dispositif. Toutefois, il conviendrait de lever l'ambiguïté sur les charges qui seront effectivement concernées par les retraitements. Aujourd'hui, certaines inconnues demeurent quant au contenu des opérations rattachées à la compétence concernant la Gemapi. Selon les situations locales (montagne, littoral, plaine/plateau, zones urbaines...), les contours de la compétence divergent. Par ailleurs, la compétence est appelée à monter en régime et ne connaîtra pas son plein régime immédiatement ;*
- *la quasi-totalité des collectivités évoquent la non prise en compte de la charge nette de la dépense comme une réelle difficulté. Très illustratif sur le cas de recettes affectées comme la taxe de séjour ;*
- *l'iniquité de traitement selon le mode de gestion retenu par la collectivité. Ainsi, dans le cas d'un service géré avec une DSP (restauration scolaire par exemple), sera enregistrée la dépense nette de la participation des familles, alors qu'un marché public conduira à enregistrer la dépense brute ;*
- *la question de l'inflation. Même faible, l'inflation va influencer sur la trajectoire tendancielle. Pour le moment est retenue une évolution en valeur, c'est-à-dire inflation comprise, mais il aurait été plus souhaitable de raisonner hors inflation pour avoir une vision plus juste des choix véritablement imputables aux collectivités ;*
- *par ailleurs, du fait de l'importance des dépenses contraintes, l'effet « reprise de l'inflation » évalué récemment par l'INSEE va rendre encore plus difficile l'atteinte par les collectivités de l'objectif d'encadrement de la dépense publique fixé par le législateur ;*
- *la question du financement des syndicats intercommunaux via des contributions de la section de fonctionnement. De nombreuses collectivités financent des syndicats mixtes notamment sur des compétences « remontantes » (déchets, syndicat de transport ...) par une contribution comptabilisée en fonctionnement (classe 6). Or ces contributions financent en tout ou partie des dépenses*

d'investissement et notamment des remboursements de capital de dette. Il serait logique d'extraire du calcul la partie investissement de la contribution aux syndicats.

Pour intégrer ces éléments, de nombreuses collectivités ont fait le choix d'élaborer une annexe (un codicille) précisant des événements pouvant survenir sur leurs dépenses et des retraitements éventuels. Toutefois, si ce codicille est bien rendu possible par la circulaire et annexé au contrat, sa valeur juridique est jugée faible.

Aussi, l'AdCF souhaite introduire via la prochaine loi de finances pour 2019 des modifications dans l'application du dispositif de contractualisation. Ces modifications ne remettent pas en cause l'esprit de la loi mais sa lettre. L'écriture du texte contredit sur certains points les objectifs recherchés.

Nous pensons en outre qu'il faudrait rendre possible une contractualisation multipartite entre l'État, une intercommunalité et ses communes principales. Cette contractualisation consolidée, choisie sur option par les élus intéressés, permettra de ne pas dissuader les transferts et mutualisations. De même, l'AdCF a suggéré que, sur option, les signataires puissent demander l'extension de l'analyse aux budgets annexes afin d'éviter les artifices comptables.

L'AdCF avait plaidé pour que puissent être signés des contrats à l'échelle des ensembles intercommunaux afin que tous les budgets participent de façon cohérente à la maîtrise de la dépense publique, qu'ils soient, ou non, visés par le périmètre de la contractualisation. À ce titre, elle soutient les recommandations que la Cour fait dans ce sens.

En tout état de cause, l'AdCF serait heureuse que la Cour propose des recommandations telles que celles présentées dans son rapport. L'AdCF préconise également que soit mise en place une instance de médiation ayant pour vocation de traiter les conflits d'interprétation des textes entre l'administration et les collectivités.

Afin de conserver une totale neutralité, cette instance pourrait être composée de représentants de la Cour des comptes, et, à, parité, des collectivités locales et de l'État.

Enfin, nous aimerions être sûrs de la réalité des engagements de réduction des dépenses de l'État et des organismes de sécurité sociale, également impliqués dans la réduction des déficits publics (50 milliards d'euros sur la période).

Globalement, les collectivités interrogées et concernées par le dispositif de contractualisation pointent le recul attendu de l'investissement local du fait, notamment :

- *d'une pénalisation sur les investissements nouveaux, la grande majorité des investissements étant générateurs de charges de fonctionnement induites ;*
- *d'un retard à prévoir sur les interventions concernant le stock, c'est-à-dire les actions d'entretien et de renouvellement du patrimoine existant, pourtant essentielle (mise en accessibilité, précarité énergétique...);*
- *pour certains territoires, de la remise en question des dynamiques d'intégration intercommunale, de mutualisation ou d'émergences de communes nouvelles.*

Cette pénalisation de l'investissement semble d'autant plus mal ressentie que, pour de nombreuses collectivités, leur capacité de désendettement leur offre de nombreuses marges de manœuvre.

3/ Réforme fiscale

Leur rapport de la mission dite Bur-Richard étudie deux scénarios de remplacement de la taxe d'habitation à l'horizon de 2020 dans l'hypothèse de sa suppression intégrale, soit un manque à gagner pour les collectivités estimé par la mission à 26,3 milliards d'euros en 2020.

Le scénario d'une affectation partagée du produit de foncier bâti des départements aux collectivités du bloc local est la seule qui est acceptable pour l'AdCF et en phase avec ses propositions. Au vu des éléments présentés par le groupe de travail du CFL sur le sujet, cette hypothèse donnera lieu à un niveau faible de « surcompensation » (630 M€) facilitant l'acceptation de la réforme en limitant les mécanismes de neutralisation de type FNGIR.

Par ailleurs, l'AdCF plaide pour le maintien d'un pouvoir de taux pour les communes et pour les intercommunalités et surtout une dynamique d'assiette pour les deux niveaux. L'AdCF propose de simplifier le double mécanisme de garantie que le rapport Bur/ Richard propose de mettre en place, en le fondant au plus vite dans un dispositif unique d'échelle des ensembles intercommunaux. D'expérience les prélèvements/reversements de type FNGIR deviennent incompréhensibles dans la durée et sources de conflits croissants. Ils sont confondus avec les prélèvements pour péréquation.

En synthèse, les positions de l'AdCF reposent sur les éléments suivants :

- *Aller vers une fiscalité cohérente avec la nature des compétences exercées*

La loi NOTRe a été l'occasion d'importantes modifications dans la répartition des compétences confiées aux collectivités. Les compétences de développement économique relèvent désormais du domaine d'intervention exclusif des régions et des groupements à fiscalité propre, communautés et métropoles. Il serait cohérent que les impôts économiques correspondants soient affectés à ces niveaux.

Cette spécialisation fiscale permettrait d'apporter plus de lisibilité pour le contribuable et de responsabilité pour le niveau de collectivité bénéficiaire.

À ce titre l'AdCF s'oppose au scénario visant à remplacer la totalité de la taxe d'habitation par un impôt national (type TVA). Elle rejette donc le scénario 2 (remplacement par la TVA) étudié par la mission ainsi que le scénario 1 dans sa variante réaffectant la totalité du produit de foncier bâti aux communes.

Elle regrette, par ailleurs, que la piste d'une redistribution de la CVAE départementale ne soit pas évoquée. La mission plaide pour l'affectation d'un même impôt, au plus à deux niveaux institutionnels. Il serait cohérent que la CVAE soit affectée aux seules régions et intercommunalités, en cohérence avec la clarification des compétences de la loi NOTRe.

- *Disposer d'une fiscalité pour le bloc local qui soit territorialisée et ajustable localement, c'est à dire avec pouvoir de taux*

La réforme envisagée doit être l'occasion de restaurer le rôle de la fiscalité dans le financement des services publics.

Les impôts locaux et le pouvoir d'en moduler l'assiette et le taux sont une contrepartie des services publics mis à la disposition des ménages et des entreprises, et de leur dimensionnement. C'est à l'échelle des « blocs locaux » que l'arbitrage démocratique local entre pression fiscale et panier de services publics a le plus de sens.

- *Poursuivre la modernisation des valeurs locatives qui est le corollaire indispensable de la refonte de la fiscalité locale.*

L'AdCF est en plein accord avec la Cour lorsque celle-ci plaide pour la poursuite de la révision des valeurs locatives, déjà conduite pour les locaux professionnels, en matière de locaux d'habitation. Il s'agit de

rendre la fiscalité plus équitable et plus lisible. Le raisonnement ayant conduit à déclarer la taxe d'habitation injuste s'avère totalement transposable aux autres impôts locaux. Cette extension de la révision est d'autant plus urgente que les taux d'imposition s'appliquent à ce jour à des valeurs révisées et d'autres non révisées, imposant le recours à des coefficients de neutralisation incompréhensibles pour les contribuables. L'intelligibilité de l'impôt en est très affectée.

Concernant la péréquation, l'AdCF considère que la réforme fiscale doit être l'occasion de repenser les dispositifs de péréquation financière entre collectivités. Cela doit conduire à définir :

- *les objectifs cibles à poursuivre en termes de réduction des disparités financières ;*
- *des indicateurs modernisés d'analyse des ressources et des charges.*

Des notions telles que le potentiel fiscal ou l'effort fiscal, qui à ce jour servent aux politiques de péréquation, devront être totalement redéfinies pour intégrer d'une part la transformation de la géographie des richesses fiscales mais aussi les contributions effectives des assujettis. L'AdCF plaide pour une analyse exhaustive des recettes des collectivités (ressources fiscales, dotations communales et intercommunales) et une remise à plat des indicateurs de charges. Ces indicateurs de charges différents à ce jour selon les mécanismes de péréquation. De fait, l'évaluation de la « performance péréquatrice » des différents fonds dédiés est tributaire des critères retenus. Une unification et une objectivation s'avèrent plus que nécessaires.

4/ Chapitres du relevé d'observations provisoires sur la fiabilisation des comptes et les compétences scolaires

L'AdCF souscrit très largement aux observations de la Cour figurant dans ces deux chapitres. Elle rappelle que certains de ses membres ont participé à l'expérimentation conduite par la Cour sur la fiabilisation. Cette démarche sera nécessaire pour aller vers une consolidation approfondie des comptes à l'échelle des « blocs locaux ». La sincérité de l'information financière présentée aux élus mais aussi à nos concitoyens dépendra de ces progrès.

L'AdCF salue le travail réalisé par la Cour sur le sujet de l'école. Cette évaluation met en évidence les efforts importants accomplis par les communes et, dans une moindre mesure, les intercommunalités. Les inégalités de moyens mobilisés par les communes sont un motif d'interrogation sur un sujet aussi décisif. L'étude des incidences de la réforme des rythmes scolaires est extrêmement précieuse. La compétence

scolaire implique de plus en plus la question des activités péri-scolaires et celle des transports scolaires. Certaines autres compétences locales (culture, sport, action sociale du bloc communal) sont également à articuler.

Dans ces circonstances, l'AdCF partage la recommandation prudente de la Cour visant à proposer une réflexion sur l'organisation des écoles dans un cadre intercommunal, sans pour autant recommander le transfert. Le lien historique très étroit établi entre la commune et l'école doit être préservé dans la mesure du possible. L'intercommunalité doit demeurer une solution choisie localement, dans une logique de subsidiarité, lorsque les communes ne parviennent plus à faire face aux charges afférentes. L'intercommunalité peut néanmoins intervenir en soutien des communes dans l'exercice de leur compétence, en mutualisant des moyens et en harmonisant le niveau de services rendus par des fonds de concours ou dotations de solidarité.

Elle peut également développer les activités péri-scolaires en mutualisant des heures d'intervention des professionnels.

L'AdCF plaide pour que la réflexion sur le maillage des écoles, les dessertes des établissements scolaires, de l'animation des temps péri et extra-scolaires soit pleinement intégrée dans les schémas départementaux d'accessibilité des services publics et au public.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE FRANCE URBAINE

1- Contractualisation financière : une convergence d'analyse et des recommandations qui auraient méritées d'être complétées

S'agissant des modalités d'association des collectivités au redressement des comptes publics, tout comme la Cour, France urbaine considère que le changement de paradigme opéré avec la contractualisation constitue, dans son principe, un progrès. Pour autant, dans la pratique, nous partageons le constat d'un décalage entre les intentions initialement affichées et la réalité de sa mise en œuvre.

Tout d'abord nous nous inquiétons de la capacité de l'État à intégrer le changement de paradigme dans sa production normative, ses initiatives législatives et ses pratiques d'implication des collectivités au déploiement de ses politiques (« les évolutions législatives ou réglementaires affectant le niveau des dépenses de fonctionnement des collectivités seront déterminantes pour la soutenabilité de l'objectif de dépenses fixé par la loi de programmation. Faute d'une maîtrise suffisante

de sa production de normes, l'État pourrait se voir dans l'obligation de réviser à la hausse les objectifs de dépenses fixés aux collectivités »). À cet égard, France urbaine se réjouit que la Cour rappelle les termes de la décision n°2017-760 DC du Conseil Constitutionnel (selon lesquels la possibilité prévue par la loi de conclure un avenant aux contrats signés afin de permettre la prise en compte de ces évolutions normatives est un des éléments sur lequel s'appuie le Conseil pour considérer qu'il n'y a pas atteinte à la libre administration des collectivités) : « faute d'une maîtrise suffisante de sa production de normes affectant les dépenses de fonctionnement des collectivités, l'État se verrait ainsi sans doute dans l'obligation de revoir à la hausse les objectifs de dépenses fixés aux collectivités ».

Ensuite, nous partageons le constat que les contrats tiennent plus de l'engagement unilatéral par les collectivités à respecter des objectifs définis par l'État et que la matière à négocier s'avère extrêmement limitée. L'illustration la plus frappante est que « l'amplitude réduite (des modulations) ne correspond toutefois qu'incomplètement à l'hétérogénéité des situations locales en matière notamment de revenu moyen ou de dynamisme démographique ». Il est regrettable que, comme la Cour le souligne : « le nouveau dispositif de régulation de la dépense locale a donc été conçu ab initio pour permettre une faible prise en compte des situations locales ».

Enfin, et surtout, il existe bel et bien un « risque de découragement des actions publiques cofinancées ». Effectivement : « les interventions publiques qui bénéficient de recettes tarifaires ou de cofinancements propres sont traités comme l'ensemble des charges de fonctionnement ». En imposant sa logique (pilotage par l'évolution de dépense globale) tout en ignorant celle des collectivités (pilotage par la maîtrise des soldes), le dispositif incite de facto les collectivités, pour tenir leurs engagements, à renoncer à engager certaines dépenses qui sont déjà financées (et donc sans conséquences sur leur équilibre budgétaire) ; à titre d'exemple : les actions culturelles financées par mécénat, les manifestations sportives bénéficiant de sponsoring, la mise en place de services financés par une tarification ou encore la mise en œuvre d'actions financées par une subvention de l'État. Certes, on comprend l'intérêt pour l'État du puissant instrument d'encadrement des initiatives ministérielles que représente le dispositif actuel, avec lequel tout accompagnement financier apporté aux collectivités devient désormais sans valeur pour celles-ci, au risque risquer d'outrepasser leur engagement en matière de dépense si elles consomment une aide ministérielle. Mais les conséquences sur la remise en question de pratiques « modernes » de la gestion publique locale ont-elles été appréciées à leur juste proportion par l'État ?

C'est sur la base de ces considérants que nous souscrivons aux recommandations n° 2 (budgets annexes) et n° 3 (partage de l'effort au sein d'une même intercommunalité), mais nous regrettons que le rapport ne comporte pas deux autres recommandations, sur des sujets à nos yeux essentiels et d'ailleurs opportunément documentés par la Cour.

Le premier sujet porte sur la nécessité d'un traitement spécifique des interventions publiques qui bénéficient de recettes propres, notamment de cofinancement apportés par l'État. Cette problématique aurait, à notre sens, mérité l'expression d'une recommandation appelant l'État à amender en conséquence l'article 29 de la loi de programmation lors de la discussion du PLF 2019 ; elle serait indispensable, non pas pour modifier la norme sur l'évolution des dépenses, mais pour annihiler les effets de bords qui sont relevés tant par la Cour que par les associations d'élus.

Le second sujet est celui du cadre de l'évaluation prévue au printemps 2019. Si le V de l'article 29 de la loi de programmation précise bien qu'un examen partagé doit permettre de prendre en compte les éléments susceptibles d'affecter la comparaison des dépenses sur plusieurs exercices, dès lors qu'il s'agit de retracer les écritures comptables afférentes, sa mise en œuvre opérationnelle n'est pas forcément aisée, ce qui a été relevé par la Cour : « La discussion ainsi ouverte s'apparentera à une nouvelle négociation qui pourrait se révéler, du fait de l'absence de définition précise et exhaustive des données à prendre en compte et de l'enjeu budgétaire et politique d'une éventuelle reprise, plus complexe que celle tenue en vue de la signature du contrat ». Telle est la raison pour laquelle France urbaine estime qu'il eut été opportun que la Cour recommande, à la demande de l'une des parties (le préfet, mais aussi le maire ou le président), l'association de la Chambre régionale des comptes afin qu'un tiers de confiance puisse être garant de l'objectivation de l'évolution des dépenses.

2- La satisfaction de voir que la capacité de résilience des grandes villes et grands EPCI est mise en lumière, mais une formulation ponctuelle qui n'est pas cohérente avec l'analyse

Dans les pages de synthèses, lesquelles sont tout particulièrement lues, il est écrit : « L'analyse des résultats de l'année 2017 montre que le desserrement de la contrainte financière exercée sur les ressources des collectivités a eu pour conséquence immédiate une atténuation de leurs efforts de gestion, qui s'est traduite par une reprise des dépenses de fonctionnement ». Au vu des faits figurant dans le chapitre I, une telle formulation nous apparaît inutilement stigmatisante. D'une part, parce qu'elle n'est guère corroborée par les différents points d'analyse, et

d'autre part parce qu'elle masque la capacité de résilience des grandes villes et grands EPCI, que la Cour documente opportunément.

Ainsi, le graphique n°12 montre clairement que l'inflexion à la baisse de la part des dépenses de fonctionnement des collectivités dans le PIB, initiée 3 ans plus tôt, se poursuit en 2017. Par ailleurs, le rapport rappelle que « la croissance de la masse salariale des collectivités locales a subi en 2017 l'impact plus important qu'en 2016 des décisions de l'État relatives à la fonction publique » et « qu'hors impact des mesures nationales, la masse salariale des collectivités du bloc communal aurait donc progressé de 1,05 % en 2017 après 0,70 % en 2016 » : il nous semble que contenir la masse salariale au niveau de l'inflation (1 % en 2017) n'est pas vraiment synonyme « d'atténuation d'efforts de gestion ». De plus : « au-delà de ces différences d'évolution entre postes de charges, il apparaît que les collectivités du bloc communal ont globalement continué de maîtriser leurs dépenses de fonctionnement hors personnel, qui ont connu une légère hausse (+0,9 % en 2017), inférieure à l'inflation (...).

En ce qui concerne plus précisément les collectivités membres de France urbaine, l'analyse, mais pas la formulation de la synthèse, souligne à bon escient les efforts de gestion que les grandes villes, métropoles et grandes communautés ont réalisé pour contenir l'évolution de leurs charges endogènes. Ainsi :

- *« Les blocs métropolitains sont parvenus à une plus grande maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement en enregistrant une progression de 1,3 % malgré de nouveaux transferts de compétences intervenus en 2017 en provenance des départements ».*
- *« On constate, comme pour la fiscalité, que plus le bloc communal est important, moins la croissance des dépenses de personnel est forte ».*
- *« La maîtrise des charges de fonctionnement paraît avoir été plus marquée dans les ensembles intercommunaux de grande taille » (conclusion du chapitre I).*

3- Deux observations afférentes au chapitre III (La fiabilité des comptes publics locaux)

- *« L'adoption d'un compte financier unique [...] sera non seulement source de clarification de l'information financière mais aussi d'amélioration de la fiabilité des comptes. Encore faudrait-il que son expérimentation soit programmée sans tarder. »*

France urbaine est très favorable à ce que soit menée une réflexion d'ampleur sur les relations entre ordonnateurs et comptables. Le compte financier unique doit, à notre sens, être envisagé comme un des

outils de modernisation des liens unissant les deux entités. Les agences comptables en constitueraient, par exemple, un autre vecteur de rationalisation et ce, à l'instar de ce qu'indiquait le rapport public thématique de la Cour des Comptes de juin 2018 : la DGFIP, dix ans après la fusion – une transformation à accélérer – « Un compte financier unique devrait être créé afin d'amener ordonnateurs et comptables à se rapprocher et à mieux partager l'information. Cela aurait pour effet de faciliter les évolutions futures, en particulier dans la perspective d'une expérimentation du modèle d'agence comptable. ». France urbaine exprime le souhait de s'associer aux travaux à venir à la DGFIP, et fera preuve de vigilance quant aux transferts de charges sous-jacents de l'État vers les collectivités que la Cour a par ailleurs pointés.

- « [...] la réflexion est engagée sur une doctrine et des mesures applicables aux collectivités qui sans recourir à la certification [...] resteraient néanmoins soumises comme toutes les administrations à l'obligation de fiabilité, de sincérité et d'image fidèle de leurs états financiers. »

Effectués dans le cadre de l'expérimentation de la certification, les premiers diagnostics globaux d'entrée ont permis de dégager des voies d'amélioration nécessaires pour atteindre l'obligation de fiabilité, de sincérité, et d'images fidèles des états financiers des collectivités territoriales. France urbaine participe activement à la réflexion visant à permettre aux collectivités qui, non soumises à l'obligation de certification, feraient l'objet de dispositifs alternatifs, via, notamment la délivrance d'une attestation de fiabilité. Pour ce faire, France urbaine se positionnera en faveur d'évolutions législatives et réglementaires permettant à d'autres acteurs que les experts comptables de délivrer des attestations. L'association est, en effet, particulièrement favorable à ce que cette mission puisse être assurée par un réseau des auditeurs de la DGFIP (qui pourrait par exemple être mis en place à partir de la Mission des Risques et Audits).

**RÉPONSE DE PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION
DES MAIRES DE FRANCE (AMF)**

1) L'évolution de la situation financière des collectivités locales

L'analyse financière de la Cour inclut les budgets annexes après retraitement des flux croisés. L'AMF souscrit à la méthode qui permet d'avoir une vision plus complète de la situation financière des collectivités locales. L'AMF souligne plus particulièrement le retraitement des flux croisés qui évite les doubles comptabilisations.

Concernant l'impact de la baisse des dotations sur l'amélioration de la situation financière des collectivités locales, l'AMF rappelle que la baisse des dotations a pesé :

- *sur le pouvoir d'achat puisque cette baisse cumulée de plus de 28 Md€ a conduit à une augmentation de la pression fiscale, à une réduction des services à la population et à une hausse concomitante des tarifs. L'AMF dénonce ce transfert de l'impopularité fiscale et tarifaire de l'Etat sur les collectivités locales ;*
- *sur la croissance avec une baisse historique des dépenses d'équipement de 25% en trois ans pour le seul bloc communal. L'AMF rappelle que cette baisse inédite des investissements a d'ailleurs conduit l'Etat à devoir réduire la baisse de DGF de moitié en 2017. L'AMF souscrit d'ailleurs à l'analyse de la Cour qui indique que les investissements ont été la variable d'ajustement pour faire face à la baisse des dotations. Si l'investissement redémarre en 2017 (et probablement en 2018), l'AMF précise que le niveau de 2013 n'est toujours pas atteint, l'investissement s'élevant à 36 Md€ contre plus de 42Md€ en 2013 pour le bloc communal qui porte 62 % de l'investissement public mais 5,3 % de la dette publique (117,76 Md€ en 2017).*

L'évolution des dépenses de fonctionnement ne peut être analysée sans prise en compte des recettes correspondantes. Ainsi, les collectivités locales ont dégagé un excédent de 3Md€ en 2016 et de 0,8 Md€ en 2017. L'AMF conteste le constat de la Cour selon lequel l'effort de maîtrise des collectivités concernant leurs dépenses de personnel s'est relâché en 2017, surtout au regard des chiffres avancés sur l'évolution des effectifs (+6 000 emplois pour le bloc communal en 2017, soit + 0,5%) et rappelle les effets de la revalorisation du point d'indice et de la mise en place de la PPCR. Concernant la recommandation de la Cour de poursuivre de la réduction des dépenses de personnel, l'AMF rappelle que la réduction des

effectifs implique la réduction des services et affaiblit l'action publique locale tant en fonctionnement des services qu'en investissement.

Par contre, l'AMF souscrit au constat de la Cour sur la montée en charge des dépenses liées à l'élargissement de l'intercommunalité.

Concernant les normes, l'AMF rejoint la Cour sur l'alourdissement du poids des normes en 2017 et sur les conséquences inévitables du volume des normes sur les objectifs de dépenses. L'AMF demande, avec la Cour, la maîtrise de l'impact budgétaire des décisions prises au plan national.

Concernant l'évolution de la fiscalité, l'AMF souscrit au constat de la Cour qui précise que la hausse en 2017 des impôts ménages provient à plus de 70 % des bases d'imposition (valeurs locatives cadastrales), notamment via la revalorisation forfaitaire de 0,4 % votée en loi de finances. Les taux de la taxe sur le foncier bâti et de la taxe d'habitation n'ont, en moyenne, progressé que faiblement (+ 0,15 point pour la taxe sur le foncier bâti et + 0,09 point pour la taxe d'habitation) et le produit de la taxe foncières sur le non bâti n'a que peu augmenté (+ 7 M€).

Concernant les impôts économiques, l'AMF rappelle que les collectivités n'ont aucune maîtrise sur l'évolution de la CVAE (+4,5 % en 2017 et 0,8 % selon les prévisions 2018). Elles ne contrôlent ni la base, ni le taux. Elles demandent cependant une plus grande stabilité du produit de la CVAE. S'agissant de la forte augmentation du produit de la TASCOT (+25,1%), comme précisé par la Cour, cette forte augmentation en 2017 est liée à l'avancement de l'acompte.

Concernant l'analyse de l'évolution des transferts financiers de l'Etat, l'AMF conteste le contenu de ces transferts qui incluent indûment des recettes fiscales locales. La fiscalité transférée aux collectivités locales n'est pas une dépenses annuelles pesant sur le budget de l'Etat. Cette présentation prête à confusion et laisse à penser que les collectivités locales pèsent pour un montant de plus de 100 Md€ dans les dépenses de l'Etat, Ainsi, par exemple les DMTO ne constituent pas une ponction sur le budget de l'Etat.

L'AMF demande par ailleurs si cette présentation est conforme à la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres et qui renforce les obligations de qualité des comptes publics. Dans un souci de clarification et de fiabilité des comptes publics, l'AMF demande que la fiscalité transférée qui ne constitue pas une dépense pour l'Etat, soit comptabilisée hors des transferts financiers de l'Etat.

Par ailleurs, l'AMF regrette la requalification des dégrèvements en exonérations : d'une part, le mécanisme d'exonération implique une compensation incomplète des réductions de fiscalité décidées par l'Etat ; d'autre part, la transformation des dégrèvements en exonérations a entraîné en 2017 une baisse particulièrement marquée des variables d'ajustement pour le bloc communal.

La Cour souligne d'autre part l'augmentation des crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales (+ 581 M€) dont + 117M€ pour la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL). L'AMF rappelle que les montants fixés ne conduisent pas forcément à l'engagement des crédits de paiement correspondants. Ainsi le décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 est venu supprimer 50 M€ en autorisations d'engagements et 209 M€ en crédits de paiement inscrits sur le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes », impactant ainsi directement la DSIL et la DETR.

Enfin, l'AMF rappelle les baisses continues d'autres recettes locales comme les prélèvements sur les ressources des Agences de l'eau par exemple et qui impactent les projets locaux.

Les perspectives d'évolution des finances publiques locales et de leur gouvernance

Concernant la limitation de l'évolution de la dépense locale telle que définie par la loi de programmation 2018- 2022, le dispositif porte atteinte à l'autonomie de gestion des collectivités locales. L'AMF estime cependant comme la Cour que l'objectif de dépenses 2018 pourrait être atteint mais ajoute que l'objectif national fixé sur le besoin de financement n'est pas cohérent : la réduction des dépenses peut conduire à la réduction des recettes, limitant ainsi les objectifs de baisse du besoin de financement. En outre, l'objectif national calculé sur l'ensemble des dépenses des APUL ne repose en réalité que sur 45 % des dépenses des APUL.

Concernant la nature des dépenses soumise au taux d'évolution, la prise en compte des frais en fonctionnement générés par le refinancement de la dette constitue un frein à la réduction du coût de la dette.

Il conviendrait d'analyser l'évolution des dépenses nettes de leurs recettes correspondantes puisque la dépense génère aussi des recettes.

L'AMF estime comme la Cour que l'intercommunalité génère des transferts de charges liés aux transferts de compétences et de mutualisations de services : le dispositif pourrait donc exercer un effet « désincitatif » sur la mutualisation au sein du bloc communal. A périmètre

constant, les flux croisés entre la commune et son EPCI doivent être retraités de façon systématique.

Par ailleurs, l'AMF alerte sur le risque pesant sur la situation des collectivités d'Outre-mer où le besoin de services publics et d'investissement n'est plus à démontrer.

Sur l'évolution des concours financiers en 2018, la Cour souligne avec raison qu'en dépit de la stabilisation du montant global de la DGF résultant de l'arrêt de la baisse des dotations, de nombreuses communes ont connu une évolution sensible de leur montant individuel de DGF. L'AMF rappelle que les évolutions de DGF les plus sensibles en 2018 portent sur les dotations de péréquation et sont liées aux fortes recompositions des périmètres intercommunaux issus de la loi Notre. Pour environ 8000 communes, les dotations de péréquation sont en baisse en 2018. Cette baisse atteint ou dépasse 1 % des recettes réelles de fonctionnement pour plus de 3 500 d'entre elles (correspondant à une diminution de 56 M€), dépassant 5 % pour près de 1 200 communes. Face à l'ampleur de ces baisses, l'AMF a demandé la mise en place d'un dispositif permettant de lisser dans le temps les diminutions les plus fortes. A ces baisses s'ajoute la baisse d'autres dotations telles que la DCRTP des communes qui a donc été supprimée en loi de finances 2018. L'AMF considère également pénalisante la baisse des FDPTP, appliquée pour la deuxième année consécutive.

Concernant la suppression de la taxe d'habitation (TH), l'AMF ajoute que la TH était un impôt injuste mais cependant déjà peu ou pas acquitté par 42 % des contribuables. L'AMF rappelle que l'Etat renonce ainsi à 23 Md€ de ressources publiques sur lesquelles 3 Md€ seulement sont financées en Loi de finances 2018 au titre du premier tiers de suppression de la TH, et 3,7 Md€ au titre des dégrèvements de TH au profit des personnes modestes. L'AMF indique ainsi que sur les 23Md€, 16,3 Md€ restent à financer pour l'Etat. Si la TH sur les résidences secondaires est conservée, soit un produit de 2,3 Md€ ainsi que la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV :70 M€), il reste environ 16,3 - 2,3 Md€ = 14 Md€ qui restent à la charge de l'Etat. Comment cette dépense supplémentaire de 14 Md€ sera-t-elle financée ?

Au total, l'AMF estime que les choix budgétaires et comptables (réduction des dotations, fractionnement et fléchage des dotations d'investissement, encadrement des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, suppression de la TH) permettent de s'affranchir d'un véritable débat démocratique sur la remise en cause de l'organisation nationale en République décentralisée. Pour préserver l'autonomie des collectivités locale, dans le cadre des réflexions en cours sur la réforme de

la fiscalité locale, l'AMF propose une nouvelle définition des ressources propres via une modification de l'article 3 de la loi organique de 2004 : les impositions de toutes natures seraient celles dont la loi autorise les collectivités territoriales à fixer l'assiette, le taux ou le tarif. Les mots « ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette » seraient supprimés. Ainsi les ressources locales propres pourraient être composées de ressources produites sur le territoire de la collectivité et sur lesquelles la collectivité a la maîtrise du taux, du tarif et/ou de l'assiette. Cette modification concernerait la définition du produit des ressources propres.

Enfin, l'AMF partage la position réitérée de la Cour des comptes sur la poursuite de la révision des valeurs locatives. Les valeurs locatives servent d'assiette à la taxe foncière, à la CFE1 et à la TEOM2. Par ailleurs la suppression en 2020 de la totalité de la TH ne concernerait que 32,5 % du produit fiscal calculé sur la base des valeurs locatives. Les taxes foncières, la CFE et la TEOM représentent en effet 67,5 % du produit fiscal calculé sur la base des valeurs locatives. Par ailleurs, il n'est pas concevable, au nom de l'équité entre les redevables des impôts « ménages » et entre ces derniers et les redevables des impôts économiques, de procéder à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et d'abandonner celle concernant les locaux d'habitation. L'éventualité de la substitution de la TH par un ou plusieurs autres impôts ne rend pas moins nécessaire la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation car l'essentiel des impôts locaux reste adossé aux valeurs locatives.

L'AMF souscrit à la nécessité de fiabiliser les comptes publics locaux

Concernant la Charte nationale relative à la fiabilité des comptes publics locaux, l'AMF rappelle qu'elle est signataire de cette charte avec l'ADF et l'ARF, et les autres associations d'élus. Il convient en effet de rappeler que la fiabilité des comptes est un objectif partagé par l'ensemble des collectivités locales.

Concernant la certification des comptes, l'AMF rappelle que c'est à son initiative que l'expérimentation a été élargie à toutes les collectivités quelle que soit leur taille, le projet de loi ne prévoyant qu'une ouverture aux collectivités dont le budget était supérieur à 200 M€. Ainsi, l'échantillon des collectivités expérimentatrices est plus représentatif.

Sur l'intégration des normes comptables en M57 au regard du calendrier de la certification, le rythme actuel de progression des travaux du CNOCP risquerait d'être ralenti pas des difficultés tenant à la réunion de chacun des groupes de travail chargé de réfléchir aux différentes

normes comptables : les travaux risquent-ils d'avancer plus lentement que le calendrier de la certification ? Les groupes de travail seraient en effet soumis à de très longs débats avant d'aboutir à l'élaboration de normes compréhensibles pas ceux qui maîtrisent le langage comptable, et connectées aux réalités de la gestion publique locale. Il convient cependant de rappeler que :

- *la directive européenne qui exige un audit indépendant de « tous les secteurs des administrations publiques », y compris des collectivités territoriales et de leurs groupements date du 8 novembre 2011 ;*
- *l'expérimentation de la certification génère un coût financier pour les collectivités locales qui attendent donc un retour sur investissement.*

Les exemples de retour sur investissement sont donc nombreux et il convient de ne pas les retarder. Dans ce cadre, il convient de ne pas repousser dans le temps la date de ce retour sur investissement pour les collectivités expérimentatrices qui attendent de pouvoir bénéficier de tous les avantages générés par la certification de leurs comptes.

Compte tenu de ces éléments, l'AMF est particulièrement attachée au respect du calendrier établi.

2) Observations de l'AMF sur les recommandations de la Cour concernant l'exercice par les communes de leurs compétences scolaires et périscolaires

Concernant la recommandation 5 sur l'échange d'informations entre les communes et la CAF³²⁹ : lors de ses auditions, l'AMF avait effectivement souligné les difficultés que pouvaient rencontrer les maires dans le cadre du contrôle de l'obligation scolaire, en particulier pour repérer les absences de déclaration des parents pour l'instruction de leur enfant à domicile ou, même en présence d'une déclaration, pour mener à bien l'enquête qu'ils doivent mener la première année puis tous les deux ans. La mise en place du logiciel « base élèves du 1^{er} degré » par les services de l'Education nationale peut être de nature à renforcer l'échange des bonnes informations entre les communes et les écoles. Toutefois, des problèmes d'interfaçage entre la base communale et la base élèves peuvent toujours être rencontrés.

En outre, comme le recommande la Cour, il serait certainement souhaitable de renforcer le lien entre les communes et les CAF, qui disposent de précieuses informations sur les situations familiales, afin de

³²⁹ Caisse d'allocations familiales

permettre aux maires de mieux exercer leur mission en tant qu'agent de l'Etat.

Concernant la recommandation 6 sur une méthodologie partagée sur les prévisions d'effectifs pluriannuelles : depuis de nombreuses années, l'AMF n'a eu de cesse de demander l'établissement d'un cadre de concertation effectif et d'égal à égal afin de permettre aux élus d'obtenir une visibilité plus claire sur les enjeux éducatifs et les perspectives en matière de maillage territorial et de préservation des écoles.

Aussi, la question soulevée par la Cour sur les prévisions d'effectifs pluriannuelles est centrale tant les élus ont le sentiment d'être juste informés des décisions prises par l'Education nationale et non véritablement concertés, alors que les incidences de telles décisions peuvent être significatives pour les collectivités.

Pour les départements ruraux, le développement des conventions ruralité pourrait favoriser une telle démarche à condition que l'Education nationale accepte de mieux reconnaître les communes et les intercommunalités comme des acteurs à part entière de l'éducation, et non comme des financeurs.

Concernant la recommandation 7 sur l'établissement d'un référentiel des coûts : le rapport met bien en évidence l'évolution du rôle des communes dans les domaines scolaire et périscolaire ainsi que l'implication croissante mais disparate de l'intercommunalité, fruit d'une situation locale complexe.

Aussi, le souhait émis par la Cour de mieux appréhender le poids budgétaire de ces compétences au sein des collectivités présente un intérêt certain. Il serait en effet intéressant d'affiner les coûts de mise en place des activités périscolaires éducatives notamment sous forme d'accueils de loisirs sans hébergement.

Concernant les recommandations 8 et 9 sur la poursuite de la structuration du maillage scolaire sur une base intercommunale : lors de ses auditions, l'AMF a fait savoir à la Cour que les élus ont pris conscience des évolutions démographiques et des potentielles conséquences en matière de maillage territorial des écoles. En témoignent les nombreux regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI), adossés ou non à une intercommunalité compétente, constitués depuis plusieurs années, au nombre de 4 949 en 2017. Compte tenu des nouvelles baisses démographiques dans un nombre élevé de départements, des ajustements seront probablement inévitables.

Mais l'AMF s'interroge sur la volonté affichée par l'Education nationale de renforcer encore davantage les regroupements par le biais des conventions ruralité, sans préciser les bienfaits attendus en matière de réussite scolaire notamment, L'AMF a eu l'occasion de rappeler que ces regroupements ont des conséquences en termes de coûts d'investissement et de fonctionnement pour le bloc communal, avec notamment un impact sur l'organisation et la durée des transports scolaires. Elle estime qu'un point d'équilibre doit être trouvé entre la préservation d'un service public de proximité de l'enseignement et la recherche légitime de meilleures conditions d'enseignement et d'accueil des élèves.

L'AMF ne souhaite pas que soient opposées les classes rurales, dites favorisées par le nombre d'élèves par classe, mais qui est lié à une dispersion géographique plus forte des populations, et les classes de l'éducation prioritaire, qui mérite un meilleur encadrement comme s'est engagé le Gouvernement avec le dédoublement des classes de CP et de CE1. S'agissant du problème d'articulation des RPI avec la carte intercommunale soulevé par la Cour, l'AMF recommande la prudence tant le redécoupage récent des intercommunalités a suscité de nombreuses préoccupations chez les élus ainsi que des interrogations sur la pertinence de la gestion des compétences à cette échelle, notamment dans le domaine scolaire, qui plus est dans les vastes intercommunalités. Il ne conviendrait pas de casser des dynamiques ou de provoquer un retour en arrière dans certains territoires, pour des raisons d'harmonisation géographique et institutionnelle.

Il convient de préciser que les nouvelles intercommunalités ne correspondent pas nécessairement aux bassins de vie compte tenu de la configuration des territoires. Des communes isolées ou situées à la limite du périmètre de leur intercommunalité peuvent par exemple faire partie dans les faits d'un autre bassin de vie.

Enfin, s'agissant du transfert des compétences scolaire et périscolaire aux intercommunalités, l'AMF a déjà eu l'occasion de rappeler sa position à la Cour dès sa première audition ; une intercommunalité souhaitée par les élus, et non imposée.

A ce propos, l'AMF relève que la Cour souhaite une meilleure prise en compte de la dimension intercommunale dans l'élaboration de la carte scolaire, notamment en matière de sectorisation, mais sans qu'il soit utile de transférer les compétences aux EPCI.

La difficile refonte de la carte intercommunale nécessite pour les EPCI, en particulier issus de fusions, un temps d'adaptation et d'harmonisation des différentes compétences jusque-là exercées. C'est la

raison pour laquelle des syndicats scolaires continuent d'exister car ils se montrent davantage adaptés aux besoins de certains territoires. Il conviendra de voir à l'avenir si ces EPCI élargis auront les moyens d'exercer de nouvelles compétences, de prendre en totalité des compétences jusque-là exercées partiellement, ou s'ils ne se recentreront pas sur des axes stratégiques de développement plus globaux.

Concernant la recommandation 10 sur l'élargissement du champ et de l'objet du PEDT pour un véritable contrat de politique éducative dans les communes de plus de 3 500 habitants : le retour majoritaire à la semaine de quatre jours à la rentrée 2018 va réinterroger la place des activités périscolaires au sein des politiques publiques. Un certain nombre de communes ont déjà manifesté leur intention d'abandonner le PEDT compte tenu du retour à un mode d'organisation prévalant avant la réforme de 2013.

Pour autant, de nombreuses communes souhaitent que ce retour ne signifie pas la fin du PEDT comme cela a été indiqué lors de la Rencontre AMF sur l'éducation le 5 avril dernier. L'avènement du plan Mercredi devrait permettre une meilleure prise en compte de cette journée dans le PEDT et inciter à une meilleure synergie entre les acteurs locaux, mais pourrait en parallèle engendrer une moindre qualité des activités organisées les autres jours de la semaine, selon les financements qui seront consacrés par la CNAF pour ces derniers (en attente d'information suite à la signature de la Cog cet été). Aussi, la recommandation émise par la Cour n'aurait de sens que si l'Etat prévoit des financements clairs et pérennes afin de soutenir les activités sur les différents temps périscolaires et extrascolaires.

De manière plus globale, l'AMF ne peut que suivre la Cour des Comptes en demandant à l'Etat de prévoir le temps et les moyens de préparer les réformes et de les évaluer, notamment en matière de réforme des rythmes scolaires. A l'occasion de la publication des résultats de sa dernière enquête sur les rythmes scolaires lors du 100^e congrès des maires, l'AMF a réitéré la demande des élus d'une évaluation des incidences des différents types de semaine scolaire, pour assurer une meilleure stabilité à l'avenir.

Enfin, la notion de disparité ou d'hétérogénéité, fréquemment utilisée par la Cour dans son rapport, doit être employée de manière précautionneuse selon l'AMF. Il est important de bien distinguer le temps scolaire, obligatoire, et le temps périscolaire, facultatif. Pour un service public non obligatoire, des disparités territoriales ne peuvent qu'être observées en fonction de la demande locale et des moyens dont disposent les collectivités, autrement dit en fonction des réalités locales. L'AMF ne

considère pas que l'uniformisation des dispositifs dans toutes les communes disposant d'une école soit nécessairement gage d'une meilleure égalité. Elle prône davantage une confiance à l'intelligence locale, qui est plus à même d'identifier les mesures adéquates en réponse aux besoins exprimés par la population selon les possibilités locales.

➤ *Les autres observations concernant la restauration scolaire et sur la future loi relative à l'obligation d'instruction des enfants dès l'âge de trois ans à la rentrée 2019*

En matière de restauration scolaire, l'AMF souhaite sensibiliser la Cour des Comptes sur de potentielles conséquences financières non négligeables dans le contexte actuel qui est caractérisé par :

- *La problématique du droit d'accès prévu par la loi Egalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 qui, si la décision du TA de Besançon du 7 décembre 2017 (qui ne retient pas le critère de l'absence de capacité d'accueil) est confirmée par le Conseil d'Etat, pourrait emporter des conséquences financières importantes auprès des collectivités gestionnaires.*
- *Le respect de seuils obligatoires de 50% de produits durables dont 20% bio dans les menus, prévu par le projet de loi « Agriculture et alimentation », dont les conséquences financières ne sont pas évaluées.*
- *Les pressions croissantes pour développer voire imposer une tarification sociale en fonction des revenus des parents (proposition de loi déposée).*

S'agissant de la future loi relative à l'obligation d'instruction des enfants dès l'âge de trois ans à la rentrée 2019, l'AMF s'inquiète aussi des conséquences financières pour les communes et leur intercommunalité.

L'AMF s'est montrée favorable à l'avènement d'une obligation d'instruction dès l'âge de trois ans à condition, toutefois, que cette évolution n'entraîne aucun surcoût pour les collectivités et que les postes d'enseignants nécessaires soient bien pourvus.

L'AMF sera vigilante sur les difficultés de locaux et d'encadrement pour un certain nombre de collectivités, sur le renforcement attendu du rôle éducatif des ATSEM dans le respect des compétences des enseignants et du maintien des normes d'encadrement actuelles (au minimum un Atsem par école et non par classe), ainsi que sur les incidences en matière de financement des écoles maternelles privées sous contrat d'association.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE VILLES DE FRANCE

Villes de France - qui rassemble les maires de villes de plus de 15 000 habitants et présidents d'intercommunalités - défend la place et le rôle des villes infra-métropolitaines, charnières entre les grandes métropoles et les espaces ruraux, qui vont bénéficier en particulier pour cette mandature, du programme « Action cœur de ville ». Par la présente, je tenais à vous remercier d'avoir invité Villes de France à formuler ses remarques à propos du rapport public 2018 sur les Finances publiques locales.

Sur le fond, nous souscrivons en majorité aux constats et recommandations formulés dans ce rapport, en particulier lorsque vous soulignez l'aggravation de la charge des normes qui sont imposées aux collectivités locales en 2017, notamment en raison des évolutions statutaires.

En ce qui concerne la contractualisation nous sommes également favorables à une meilleure individualisation des objectifs locaux d'évolution de la dépense. Les charges imposées par l'État doivent être mieux prises en considération dans l'évolution de la dépense locale, par exemple si est exigé l'ouverture des bibliothèques le dimanche, si les policiers municipaux sont réquisitionnés pour le maintien de l'ordre public (grandes manifestations) ou encore lorsque les services de l'état civil sont chargés de la gestion des PACS.

En ce qui concerne les dépenses induites en matière scolaire, Villes de France estime que l'État devrait consolider ses rapports vis-à-vis de la gouvernance des politiques publiques locales et des territoires. Par exemple, en matière de matériel informatique, les élus se situent trop souvent en bout de processus, et regrettent d'avoir à assumer uniquement les conséquences financières de ces choix. Cela vaut également lorsque les classes sont dédoublées et l'obligation scolaire étendue à tous les enfants de 3 ans. Certaines de ces dépenses doivent être retraitées, et sorties de la contrainte, pour une justice renforcée entre collectivités.

S'agissant des grands équilibres financiers, les Villes de France et leurs intercommunalités se situaient en 2017 dans une période toujours délicate à gérer, avec la poursuite de la contribution au redressement des finances publiques. Elles ont eu à absorber l'extension conséquente des périmètres des communautés d'agglomération, elles voient leurs compensations fiscales baisser. Il faut examiner les conséquences de tous ces mécanismes, et les collectivités ont eu à composer avec les retards de notification. Elles manquent de visibilité budgétaire, même à niveau

annuel, ce qui est particulièrement préoccupant en termes de pilotage financier et budgétaire.

L'importance des enjeux financiers liés à la GRH et à l'assouplissement du statut, dans un contexte de réduction effective des transferts financiers de l'État vers les collectivités locales, reste en outre une réalité incontestée, notamment pour obtenir une souplesse d'emploi des personnels en matière scolaire et périscolaire. Les efforts d'adaptation et de maîtrise des dépenses de fonctionnement, grâce notamment à une gestion rigoureuse et dynamique des RH sont au cœur de ce mandat, et vont se poursuivre dans les années à venir.

En ce qui concerne « l'efficacité de la baisse des concours financiers de l'État en tant que levier de régulation des dépenses », il est nécessaire de nuancer cette idée pour les villes moyennes. Le mécanisme d'écrêtement mis en place sur la dotation forfaitaire des communes pour financer la péréquation et les emplois internes de la DGF, et les règles de plafonnement de cet écrêtement (3 % du montant global de dotation forfaitaire, puis 1 % des RRF), ont été très préjudiciables aux villes moyennes, qui ont connu une baisse plus sensible de leurs dotations par rapport aux autres communes. Contrairement aux autres panels évoqués par la Cour (ensemble locaux de moins de 30 000 hab. et de plus de 10 000 habitants), l'évolution des produits de la fiscalité locale dans les villes moyennes, n'a pas suffi à compenser la baisse constatée des transferts financiers, notamment entre 2014 et 2016.

Au niveau de vos analyses prévisionnelles pour 2018, je tenais à préciser que nous constatons toujours une grande stabilité fiscale, caractérisée par l'absence de recours à une augmentation des taux directs locaux pour 95 % de nos adhérents. Outre cette tendance fiscale, les villes poursuivent le mouvement de ralentissement de leurs charges de fonctionnement (-0,5 % prévu en 2018), ayant essentiellement pour origine des efforts de contraction de la masse salariale.

Le maintien d'un bon niveau de l'épargne brute des collectivités du bloc local que vous semblez dessiner cette année, est une tendance relative dans nos villes en 2018, mais reste valable au niveau de notre strate, et la progression des investissements pour nos villes devrait se situer aux environs de +7 %. Les collectivités ayant fait le choix d'augmenter leurs investissements cette année devraient accroître à cet égard leur volume d'endettement.

Sans disposer à l'heure actuelle des dernières données d'exécution dans le cadre de notre observatoire pour 2018, plusieurs points clés peuvent être retenus concernant l'évolution agrégée des

finances des Villes de France et de leurs intercommunalités, notamment le ralentissement des processus de transferts de compétences ou d'équipements, ou de mutualisation des effectifs.

Un peu plus de deux villes moyennes sur cinq ayant répondu à notre enquête de tendance ont déclaré en début d'année être concernées par des transferts, qui concernent en majorité la compétence Gemapi, les eaux pluviales, le tourisme, ou encore la gestion de certaines zones d'activité économique (ZAE)... Seulement 30 % des collectivités répondantes précisent être sur le point de mettre en place de nouveaux « services communs » : ceux-ci concernent notamment les services informatiques, la DRH, les achats et la commande publique, les services techniques.

Comme je vous l'indiquais précédemment, près de 95 % des villes n'ont pas modifié leur pression fiscale (le solde est constitué des collectivités qui vont faire évoluer leurs taux à la hausse ou à la baisse), mais une proportion légèrement plus importante devrait recourir à une modification des taux d'abattement en matière de TH, notamment pour l'abattement général à la base. Quelques augmentations en matière de fiscalité indirecte sont à prévoir en 2018 notamment avec la mise en place de la taxe Gemapi.

En matière de pilotage des investissements, nombre de collectivités de notre strate précisent devoir être contraintes de différer ou supprimer des investissements programmés en début de mandat : essentiellement les projets de nouvelles infrastructures culturelles ou sportives (stades, théâtres, ...), l'étalement de tranches pour les groupes scolaires par exemple, ou une réduction des dépenses de gros entretien (comme la réfection de toitures des équipements sportifs). Les secteurs d'investissement qui resteront prioritaires dans les budgets 2018 : en grande majorité l'aménagement urbain du centre-ville, mais aussi la voirie, les dépenses d'éducation (écoles et crèches), les pôles d'échanges multimodaux, les économies d'énergies.

Parmi les chantiers prioritaires plusieurs des réponses de nos membres ont fait état du retour au cadre légal des 1 607 heures, de la réorganisation des services, de la poursuite de l'optimisation des moyens (comme le recours accru à l'externalisation), ou encore de la remise à plat des congés d'absence ou exceptionnels.

Au niveau de votre prochain rapport annuel, nous serions heureux que l'analyse les évolutions prospectives de l'équilibre financier du bloc communal - comme dans les précédentes éditions - soit exhaustive dans l'approche par strates, et puisse permettre de corroborer quelques

constats que nous formulions déjà l'an passé, comme l'importance des baisses sur notre DGF. Villes de France regrette que les villes moyennes et leurs EPCI, aient été enlevés du périmètre d'analyse dans les deux premiers chapitres, et que la Cour se soit cantonnée à une analyse des bornes supérieures (plus de 100 000 habitants) et inférieures (moins de 30 000 habitants). Avec un taux d'administration plus important qu'au niveau national du fait de leurs charges de centralité, et des ressources plus faibles que dans les espaces métropolitains, les Villes de France méritent en effet une analyse plus approfondie.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE (APVF)

Le rapport « Les finances publiques locales » contribue à enrichir la discussion parlementaire sur le projet de loi de finances.

1) Sur l'évolution de la situation financière des collectivités territoriales en 2017 :

L'APVF partage le constat établi par la Cour des comptes d'une amélioration continue de la situation financière des collectivités territoriales depuis 2015, confirmée en 2017. Si contrairement aux deux années précédentes, les administrations publiques locales ont vu leurs dépenses augmenter plus vite que leurs recettes, elles ont, pour la troisième année consécutive, dégagé une capacité de financement, de 1,7 Mds d'euros.

En 2017, les concours financiers de l'État ont diminué de manière significative (hors fiscalité transférée) en raison de la nouvelle baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF). L'ensemble des transferts financiers s'est, néanmoins, maintenu à un niveau comparable à celui de 2016 grâce au dynamisme de la fiscalité transférée (+ 2 Mds d'euros, soit de 6,0 % par rapport à 2016). Cette accélération est due aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dont les départements sont les principaux bénéficiaires : + 16,4 %. Ainsi, pour la Cour, la croissance des produits de fiscalité, tant des impôts locaux que de la fiscalité transférée par l'État aurait plus que compensé les effets de la poursuite, pour la quatrième année consécutive, de la baisse des concours financiers de l'État.

Mais, du côté du bloc communal, il faut atténuer ce constat. D'une part, et comme le souligne bien la Cour, pour les communes et leurs EPCI à fiscalité propre, les transferts financiers continuent à diminuer. D'autre

part, pour le bloc communal, il faut souligner que la dotation globale de fonctionnement, hors participations, a baissé de 5,6 % (due à la réduction de moitié de sa contribution au redressement des comptes publics) et que ce taux est loin d'être compensé par la hausse de 3 % de la fiscalité locale. D'ailleurs, sur ce point, force est de constater que la hausse de la fiscalité est principalement marquée dans les EPCI, et moins dans les communes.

Pour l'APVF, il est très important que la Cour des comptes mette en évidence les fortes disparités d'évolution de la situation financière des différentes catégories de collectivités et au sein de chacune d'entre elles. C'est une réalité qu'il faut prendre en compte.

Par ailleurs, l'APVF rappelle qu'elle s'oppose au financement par les collectivités territoriales de la péréquation financière au sein du bloc communal. En effet, comme en 2015 et en 2016, la loi de finances pour 2017 a poursuivi son abondement de la péréquation financière au sein du bloc communal (la DSU et la DSR ont augmenté chacune de 180 millions d'euros), mais, comme les années précédentes, le relèvement des dotations de péréquation a été financé pour 50 % au sein de l'enveloppe destinée à la DGF forfaitaire (« par écrêtement ») et pour 50 % par réduction des variables d'ajustement, incluses dans « l'enveloppe normée ». Ainsi, la progression de la péréquation verticale est en réalité financée par les collectivités elles-mêmes avec un système de vase communicant. Ce système opaque est aujourd'hui à bout de souffle et conduit à des effets contre-péréquateurs. Pour les élus de petites villes, la péréquation verticale doit être financée par l'État et l'objectif de clarté prévaloir dans le financement de la péréquation. C'est pourquoi, la remise à plat de la péréquation doit s'accompagner d'un réengagement financier de l'État en faveur de la solidarité territoriale. Dans le même ordre d'idées, l'élargissement du périmètre et la minoration des variables d'ajustement n'est plus acceptable. Il faut que l'État garantisse la pérennité dans le temps et dans les montants des compensations financières qu'il accorde aux collectivités territoriales

En outre, l'APVF considère qu'il ne faut pas minimiser les effets de la baisse des concours financiers sur la situation financière des collectivités territoriales. Ces effets dépassent la simple question budgétaire pour englober la problématique, plus vaste, de la gestion publique locale, qui demeure toujours plus tendue, particulièrement dans les petites villes.

En 2017, le produit des impôts locaux s'est accru de 5,12 Mds d'euros : il atteint 133,7 Mds d'euros (contre 128,6 Mds en 2016). La Cour des comptes souligne que les hausses d'impôts « ménages » - qui représentent un peu moins de 2/3 de la fiscalité directe locale - proviennent

à plus de 70 % des bases d'imposition (valeurs locatives cadastrales). Les taux de ces impôts n'ont, en moyenne, progressé que faiblement. Autrement dit, pour le financement de leurs dépenses et face à la baisse des dotations, les élus locaux n'ont pas actionné le levier fiscal mais plutôt joué sur les bases d'imposition. L'APVF tient à souligner que l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de 1,2 %, en contraignant directement la dépense, condamne de fait cette faculté pour les élus de jouer sur les bases.

La Cour des comptes relève également que le coût brut des nouvelles « normes » adoptées au plan national s'est élevé à 2,1 Mds d'euros en 2017 (coût net: 1 Md). Que ce montant aurait pu être bien plus important si le Conseil d'État n'avait pas suspendu l'application du décret d'application de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (+ 4,4 Mds d'euros). En 2017, le coût des normes très largement supérieur aux deux années précédentes. Pour l'APVF, il ne suffit pas de chiffrer l'impact financier des normes de l'État sur les budgets locaux, mais il faut en tirer des conclusions, notamment dans le cadre de l'évaluation des contrats financiers.

2) Sur la perspective d'évolution des finances locales :

L'APVF partage le constat de la Cour des comptes selon lequel le dispositif de maîtrise des dépenses locales par une réduction uniforme de la part forfaitaire de dotation globale de fonctionnement des collectivités locales a atteint ses limites. Comme la Cour, l'APVF considère qu'il faut tenir davantage tenir compte de la diversité des situations locales en termes de niveau de ressources et de charges. À l'origine, c'était bien ce que prévoyait la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 s'agissant des contrats financiers de maîtrise des dépenses locales : « Ces contrats sont établis en tenant compte des catégories de collectivités et d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auxquelles ces collectivités appartiennent ainsi que des caractéristiques économiques, financières et sociales des territoires reconnues par la loi. » (anc. art. 10). Cette prise en compte a disparu dans la version définitive de la loi de programmation, ce que regrette l'APVF.

Si l'APVF est plutôt favorable à la mise en place d'une loi de financement des collectivités locales, elle est plus mesurée à l'égard de la fixation du plafond de dépense par les articles 13 et 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. L'APVF considère que ce dispositif est plus contraignant pour les collectivités territoriales et qu'il porte atteinte à leur libre administration. En contraignant directement les dépenses, sous la forme d'un pacte de

confiance ou d'un contrat, le besoin de financement est réduit consécutivement. L'effet sur les recettes reste par conséquent le même. D'autant que la stabilisation des dotations n'est pas garantie en cas de dépassement de l'objectif national de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement de 1,2 %, y compris pour les petites villes non contractantes.

En euros courants, les concours financiers de l'État sont plafonnés et stabilisés à 38 milliards d'euros, ce qui constitue un montant très faible par rapport à 2012. Il est important de souligner d'ailleurs, que pour la première année, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des communes et de leurs groupements a été intégrée dans ces « variables d'ajustement ». Ainsi, la DCRTP du bloc communal, qui était stable depuis sa création en 2011, est diminuée de 11,64 % par rapport à 2017. À noter toutefois, qu'à la demande des associations d'élus, une instruction aux préfets et aux directeurs régionaux et départementaux des finances, leur demande de ne pas mettre en œuvre le mécanisme de minoration de la DCRTP pour les EPCI en 2018. De même, concernant la DCRTP des communes, aucune minoration ne s'applique aux communes éligibles en 2018 à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale.

Pour l'APVF, cette décision de ne pas minorer la DCRTP des EPCI et des communes éligibles à la DSU en 2018 doit être pérennisée et étendue à l'ensemble des communes en 2019.

Sur la refonte de la fiscalité locale, l'APVF regrette, comme la Cour des comptes, le fait que les pistes évoquées par la mission Bur-Richard portent moins sur une remise à plat de la fiscalité locale que sur la compensation pas complètement intégrale de la TH en 2020, par la détermination d'une nouvelle ressource versée aux collectivités concernées. La suppression progressive de la TH aura pour effet de concentrer la fiscalité locale sur les détenteurs d'actifs immobiliers (personnes physiques ou morales) au travers la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), ce qui est regrettable pour l'APVF. Une réforme plus générale de la fiscalité locale s'impose et surtout, le lien entre le contribuable et le service public local doit être préservé.

A l'instar de la Cour des comptes, l'APVF refuse toute compensation de la suppression de la taxe d'habitation par une dotation budgétaire.

L'APVF alerte particulièrement la Cour sur les modalités de calcul du montant à compenser. Le gouvernement doit garantir la « stricte neutralité financière » de la suppression intégrale de la taxe d'habitation

pour « chaque collectivité ». Ce n'est pas ce que propose la mission Bur-Richard : pour éviter les effets d'aubaine, elle propose d'appliquer aux bases de la dernière année avant la suppression de la taxe d'habitation, les taux votés en 2018. Pour l'APVF, il faut tenir compte des hausses de taux légitimes votées entre 2018 et 2020. Les élections municipales approchant, les effets d'aubaine ne doivent pas être surestimés. Un mécanisme de majoration des taux de 2018 pourrait être préféré.

En outre, l'APVF se félicite de la recommandation de la Cour de poursuivre, sans délai, la mise en œuvre de la réforme des valeurs locatives cadastrales lancée en 2010.

3) Sur les objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement :

Pour l'APVF la trajectoire financière fixée par la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques prévoit que sur la période 2018-2022 - selon laquelle les administrations publiques locales contribueront à l'effort de maîtrise des dépenses publiques à travers une diminution des parts respectives de leurs dépenses (de 11,2 % à 10,1 %) et de leurs recettes (de 11,2 % à 10,8 %) dans le PIB - est trop ambitieuse. Surtout, elle ne tient pas compte des efforts fournis jusqu'ici par les collectivités territoriales. Les conditions d'un pacte de confiance avec l'État ne sont pas réunies : la participation des administrations centrales, des administrations de sécurité sociale et des collectivités au redressement de la situation financière de la France doit être équitable. Pour l'APVF, cette équité mériterait même d'être institutionnalisée via des mécanismes d'intégration entre les différents acteurs de la dépense publique.

Sur les moyens d'atteindre les objectifs, l'APVF ne partage pas toutes les recommandations de la Cour des comptes : pour l'APVF, il faut maintenir le nombre de contrats aidés. Sur un an, le nombre de bénéficiaires d'emplois aidés en France métropolitaine est en diminution de 307.000, soit 20,2 % selon les chiffres de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares). Parmi ces emplois aidés, on retrouve notamment les contrats aidés, dont la diminution, certes conforme aux annonces formulées durant l'été 2017 et actée lors de l'examen du PLF 2018, est quant à elle estimée à 120.000 entre 2017 et 2018. Le chiffre d'une nouvelle diminution de 100.000 contrats aidés est évoqué concernant le prochain projet de loi de finances. Dans un contexte budgétaire et financier qui demeure très tendu, les élus des petites villes s'oppose à toute nouvelle réduction de ces contrats, car ils constituent des dispositifs très utilisés par les collectivités territoriales et notamment par les petites villes. Ils revêtent en effet plusieurs avantages déterminants pour la vie des territoires : ils permettent d'une part à des personnes en situation

de fragilité de se rapprocher de l'emploi et d'acquérir des compétences, et ils permettent d'autre part de conforter l'offre de services publics de proximité des collectivités ainsi que le tissu associatif local. Par ailleurs, la stratégie du Gouvernement pour ramener vers l'emploi les personnes qui en sont éloignées, récemment dévoilée, a vocation à s'appuyer sur les acteurs de l'insertion par l'activité économique (IAE) - dont on sait qu'ils sont aujourd'hui inégalement répartis sur le territoire et qu'ils opèrent essentiellement dans les périmètres métropolitains au détriment du reste du territoire. C'est pourquoi, les élus de l'APVF estiment que les contrats aidés demeurent un outil important pour rapprocher de l'emploi des personnes fragilisées au sein des territoires extra-métropolitains.

Du point de vue des modalités des contrats financiers, la Cour des comptes suggère la prise en compte des budgets annexes, qui représente 15 % des dépenses de fonctionnement des communes et des EPCI, faisant partie des 322 collectivités, pour éviter toute tentative de contournement de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement. Une telle prise en compte, à laquelle l'APVF n'est pas totalement opposée, aurait néanmoins pour conséquence d'élargir le champ d'application des contrats, or les petites villes ne disposent pas des marges de manœuvre suffisantes pour entrer dans un tel dispositif.

Pour la Cour des comptes, il faudrait prévoir, dans le pacte financier de l'intercommunalité, la prise en compte du plafond de dépenses arrêté dans le contrat signé avec la ville-centre ou l'EPCI. À ce sujet, l'APVF considère que les communes membres d'un EPCI signataire du contrat, en tant que tiers au contrat et concernée implicitement par ses termes, devraient être mieux associées à la procédure. Il ne faudrait pas que la mise en œuvre du contrat ait des répercussions sur leurs budgets. Et cela serait un bon moyen de prévenir les contentieux qui en résulteraient nécessairement.

D'ailleurs, pour l'APVF, les chambres régionales des comptes, avec l'appui de la Cour des comptes (dans le cadre d'une formation interjuridictions), seraient légitimes à contrôler la bonne exécution de ces contrats financiers. Ce contrôle par un organisme indépendant, en lieu et place du contrôle préfectoral, serait plus respectueux de la libre administration des collectivités territoriales et conforme à l'esprit de l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

4) Sur la qualité des comptes publics locaux :

L'APVF n'est pas opposée à la mise en place de compte financier unique dans la mesure où il s'inscrit dans une démarche de simplification administrative.

Actuellement, l'élaboration du compte de gestion est à la charge des DDFIP et le compte administratif, à la charge des collectivités. À l'exception des quelques annexes qui figurent dans le compte administratif, les deux documents sont relativement similaires. De plus, en dehors de quelques cas anecdotiques qui ont pu être observés au moment d'alternance, le compte administratif n'apparaît pas spécialement comme un document politique sensible. De ces deux documents, il apparaît que le compte de gestion, tant dans son fond que dans son formalisme, apparaît incontournable.

Pour l'APVF, ce nouveau compte financier unique pourrait ainsi prendre la forme d'un compte de gestion, éventuellement enrichi des annexes jugées indispensables par les assemblées délibérantes des collectivités locales, et afin de préserver l'intérêt pédagogique et démocratique de ces dernières. Dès lors qu'il s'agit d'un compte de gestion renforcé et afin de ne pas se heurter à des problématiques de ressources humaines et d'organisation des tâches entre ordonnateurs et comptables dans les petites collectivités, il apparaît logique d'en confier la mission aux services de l'État, soit aux DDFIP.

Le seuil de 20 000 habitants utilisé à l'article L. 1612-14 du CGCT semble s'inscrire dans la logique et la cohérence de ce projet de simplification budgétaire et comptable. Ainsi, dans les collectivités de moins de 20 000 habitants, l'élaboration de ce nouveau compte financier unique reviendrait aux DDFIP ; et au-delà de 20 000 habitants, il serait possible de discuter d'une autre répartition des tâches. Les DDFIP pourrait être responsable de l'élaboration de ce nouveau document comptable et financier, sauf si des communes de plus de 20 000 habitants en font la demande.

Par voie de conséquence, le compte administratif des collectivités serait supprimé.

Par analogie, dans le cadre d'une délégation de service public, le délégataire remet un rapport d'exécution au délégant. C'est bien le délégataire qui a la charge de l'élaboration de ce rapport. Dans la mesure où il est possible d'admettre que les DDFIP assurent une forme de service public pour le compte des communes, et si l'analogie est permise, les collectivités n'ayant pas à rédiger de rapports en parallèle, il convient

d'admettre que les DDFIP seraient compétentes pour la rédaction de ce compte financier unique et que le compte administratif deviendrait inutile.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE RÉGIONS DE FRANCE
(ARF)**

I – Sur l'évolution de la situation financière des collectivités locales

S'agissant de la situation financière des régions, la Cour reconnaît leur saine gestion pour une épargne brute en progression de + 13 % en 2017, en soulignant la maîtrise des dépenses de fonctionnement qui ne progressent que de + 0,71 % (hors transferts de compétences) et en particulier des dépenses de personnel, et ce, en dépit des transferts intervenus en 2017.

Plus largement, je souhaite de nouveau insister sur l'importance des efforts d'économies réalisées par les régions en 2017. Elles sont d'autant plus significatives que l'impact financier net des décisions de l'État en matière de normes sur les dépenses de fonctionnement a été très soutenu soit, + 1,3 Mds€ pour l'ensemble des collectivités territoriales.

S'agissant des transferts financiers de l'État aux régions, comme l'indique la Cour, ceux-ci ont, en effet, continué de baisser en 2017 (- 40 M€) du fait de la réduction de la DGF de -451 M€ ainsi que de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) de -56,4 M€. Mais si cette baisse a été moins forte en 2017, cela résulte, avant tout, de la création du fonds de soutien au développement économique de 450 M€ dont 200 M€ ont été versés en 2017 et qui vient en réalité compenser très partiellement la prise en charge de dépenses auparavant exécutées par les départements en matière de soutien direct aux entreprises. À cet égard, je tiens à souligner, que sa suppression à compter de 2018 va constituer une perte de recettes conséquence pour la mise en œuvre par les régions de leurs compétences en matière de développement économique.

En outre, la Cour indique que la baisse des transferts financiers de l'État a également été atténuée par l'apport de recettes supplémentaires de la taxe d'apprentissage à hauteur de 133 M€. En effet, cette recette dont bénéficient les régions depuis 2015 expose un fort dynamisme. Cette croissance est plus que compensée par la montée en puissance des dépenses des régions en faveur de l'apprentissage puisqu'il ressort du

jaune budgétaire relatif à la formation professionnelle annexé au PLF 2018 que l'effort net des régions en la matière s'élève à 280 M€.

II – Sur les perspectives d'évolution des finances publiques locales et de leur gouvernance

S'agissant de l'année 2018, la Cour indique que « la gestion des collectivités locales devrait se dérouler en 2018 dans un contexte financier moins contraignant qu'en 2017 ». Concernant les régions, cette affirmation doit être fortement nuancée.

En effet, si en 2018 les régions devraient bénéficier, du dynamisme de la fraction de TVA, ce qui devra être confirmé, d'autres éléments viennent cependant contrarier cette bonne nouvelle dont notamment la suppression du fonds visant à accompagner les régions pour le développement économique (- 450 M€), la baisse de la DCRTP (- 39 M€), une évolution moindre de la CVAE (+ 0,8 %) et l'impact financier des normes évalué à + 535 M€ pour l'ensemble des collectivités territoriales.

S'agissant de la contractualisation et plus particulièrement de la diminution du besoin de financement, la Cour met en évidence un risque que Régions de France a identifié depuis l'origine. En effet, à la lumière de l'évolution du besoin de financement constatée sur la période 2014-2017, la Cour considère cet objectif difficilement atteignable.

La réduction du besoin de financement sous-entend une baisse du niveau des emprunts et donc des investissements. Compte tenu des compétences incombant aux régions, notamment s'agissant des transports, il apparaît peu souhaitable et peu réaliste que les régions réduisent le niveau de leurs investissements notamment au vu de la baisse des financements de l'État et de ses opérateurs.

Ce constat pose, plus globalement, la problématique de la pertinence de l'objectif de réduction du besoin de financement. Il serait sans doute plus judicieux de le substituer à un objectif en rapport avec l'épargne brute qui fasse intervenir l'idée, plus en phase avec la modernisation de la gestion publique, d'optimisation des recettes sans, pour autant, pénaliser l'investissement, moteur de la croissance économique.

S'agissant de la décision rendue par le Conseil constitutionnel sur le dispositif de contractualisation financière, je note avec le plus vif intérêt l'interprétation de la Cour sur la nécessité pour le Gouvernement de prendre en compte, pour l'appréciation de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRE) et à l'occasion de la signature d'avenants prévus au II de l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques

2018-2022, « les conséquences des évolutions normatives ». Je me fais fort de relayer la position ainsi exposée par la Cour pour que soient pris en compte par l'État, les effets de ses décisions unilatérales qu'il a refusé d'intégrer dans les contrats financiers État-collectivités et qui pourtant impactent directement l'évolution des DRE :

	2015	2016	2017	2018
Dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales (en Mds€)	169	169	181	183
Impact net des normes sur les dépenses de fonctionnement (en Mds€.)	0,7	0,5	1,3	0,3
Poids relatif de l'Impact financier des normes	0,4 %	0,3 %	0,7 %	0,1 %

Je relève également avec le plus grand intérêt la position de la Cour sur le fait que « Certaines dépenses pourraient être découragées bien que sans effet sur l'équilibre financier des collectivités » et parmi ces dépenses les fonds européens versés par les régions à des tiers et financés intégralement par des recettes équivalentes, que le Gouvernement a toutefois accepté de neutraliser pour le calcul de l'évolution des DRF des régions. Plus largement, il me semble que le dispositif de l'article 29 devrait être amendé pour tenir compte des dépenses nettes, financées par des recettes spécifiques et qui s'inscrivent dans une démarche dynamique et proactive d'optimisation des recettes de la collectivité.

Enfin, dans un souci d'objectivation de la mesure de l'atteinte des objectifs d'évolution des DRF inscrites dans les contrats financiers État-collectivités, Régions de France souhaiterait pouvoir donner aux collectivités concernées, la possibilité de saisir pour avis les chambres régionales des comptes afin qu'elles se prononcent sur la mesure de l'évolution des dépenses de fonctionnement au cours de l'exercice visé.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

L'Assemblée des Départements de France (ADF) remercie la Cour des comptes pour sa prise en compte, à partir du rapport provisoire, d'un certain nombre d'éléments émis au cours du relevé précédent ainsi que lors de l'audition de l'ADF. Le présent rapport appelle les observations suivantes :

La Cour des comptes mentionne la « hausse sensible de la fiscalité transférée » notamment due à l'augmentation des produits tirés des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Si celle-ci est globalement de 16.4 %

pour l'année 2017, l'ADF attire l'attention des pouvoirs publics sur la diversité des situations parmi les Départements. Certains d'entre eux n'ont en effet pas ou peu profité des évolutions favorables du marché immobilier apprécié au niveau national.

Le CNEN évalue à 1 milliard d'euros le coût net en 2017 des nouvelles « normes » mises à la charge des collectivités locales par l'État. « L'impact sur les finances des collectivités territoriales apparaît donc défavorable. » L'ADF souscrit à cette observation et demande à ce qu'il en soit tenu compte dans l'appréciation du respect de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) à partir de 2018, prévu par la LPFP 2018-2022.

L'ADF reste prudente sur le chiffre d'évolution globale des DRF en 2017 mentionné par la Cour en raison du transfert de la compétence transports des Départements aux Régions. L'ADF remarque d'ailleurs qu'en comparaison le rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion Publiques Locales aboutit à une évolution moindre des DRF des Départements via ce qui apparaît être une neutralisation du poste « transports » et non un retraitement.

La Cour des comptes évoque « la poursuite du ralentissement des dépenses sociales ». L'ADF renouvelle son appel à la prudence en ce qui concerne les projections parfois optimistes vis-à-vis des dépenses sociales prises en charge par l'échelon départemental. En effet, une enquête conduite en interne auprès d'environ 75 Départements montre une augmentation moyenne des dépenses relatives aux allocations RSA de près de 2.5 % sur les premiers mois de l'année 2018 et comparativement à la même période de l'année 2017.

En ce qui concerne le montant retenu de 1.3 milliards d'euros pour le coût de la prise en charge des mineurs non accompagnés au titre de l'année 2017, l'ADF souhaite apporter les précisions suivantes :

Sur la phase évaluation/accueil, le nombre de personnes prises en charge a été d'environ 54 000 en 2017 contre 25 000 l'année précédente.

Sur la phase ASE, ont été admis sur décision judiciaire environ 25 000 mineurs en 2017 contre 13 008 en 2016. Le coût de la prise en charge d'un mineur dans ce dispositif est estimé à 40 000 euros par l'État et 50 000 euros par l'ADF.

L'ADF considère que la Cour des comptes souligne à juste titre la corrélation entre la dégradation de l'épargne nette d'un certain nombre de Départements et l'augmentation de leurs dépenses sociales, dont le régime est déterminé au niveau national et vis-à-vis desquelles les Départements

n'ont que très peu de marge de manœuvre. Le montant associé au fonds d'urgence de l'État au titre de l'année 2017 a été insuffisant au regard des sommes enjeu.

La baisse des investissements observée s'explique également par la réduction des marges de manœuvre des Départements (elle a cependant été moins forte que les diminutions constatées les années précédentes : 2.9 % en 2014, 8.2 % en 2015, 5.1 % en 2016 et 1.7 % en 2017). L'ADF tient enfin à souligner les efforts globalement conduits par les Départements pour s'assurer de la soutenabilité de leurs finances (réduction du recours à de nouveaux emprunts, diminution de l'encours de dette).

L'ADF partage la prudence de la Cour quant à l'efficacité du dispositif de contractualisation qui « ne pourra être appréciée qu'avec le recul nécessaire » d'autant que la révision à la hausse des prévisions d'inflation dès 2018 contraint les collectivités locales à des économies supplémentaires pour parvenir à respecter l'objectif d'évolution des DRF. L'ADF rejoint la Cour des comptes en ce qui concerne « la marge de manœuvre relativement étroite » des services préfectoraux, l'inapplication des critères de modulation du taux d'évolution des dépenses à la majorité des Départements ainsi que la « faible prise en compte de la grande diversité des situations des Départements ».

Vis-à-vis des hypothèses formulées par la Cour vis-à-vis des motivations des collectivités pour contractualiser et notamment « la possibilité de négocier avec le préfet la modulation du plafonnement de ses dépenses de fonctionnement, au lieu de se le voir notifier unilatéralement », l'ADF précise dès à présent qu'elle sera très attentive aux différences en termes de traitement entre les collectivités signataires et non signataires, par exemple en ce qui concerne la prise en compte au titre des dépenses exceptionnelles des dépenses supplémentaires de MNA. En effet, cela aboutirait à une rupture d'égalité non justifiée par un motif d'intérêt général. Enfin, l'ADF émet des réserves quant à l'hypothèse de la Cour - formulée comme telle - selon laquelle les collectivités non signataires connaîtraient jusqu'en 2017 une croissance tendancielle de leurs dépenses de fonctionnement plus rapide que celle des collectivités signataires. Cela ne ressort pas des motivations dans un sens ou dans l'autre émises par les Départements.

L'ADF partage la crainte de la Cour des comptes en ce qui concerne le « risque de découragement des actions publiques cofinancées », notamment et entre autres domaines de compétence des Départements pour les actions menées en matière de coopération décentralisée.

Enfin, l'ADF renouvelle son souhait que les chambres régionales des comptes puissent se constituer en tiers de confiance dans le cadre des futures négociations État-collectivités.

L'ADF s'oppose très fermement aux propositions du rapport relatif à « la refonte de la fiscalité locale » d'Alain Richard et de Dominique Bur (mai 2018) sur l'éventualité d'un scénario qui verrait la part départementale de la taxe sur les propriétés bâties transférée au bloc communal et les DMTO remis au niveau national pour être ensuite répartis localement par l'État. L'ADF considère que cette hypothèse ferait perdre toute autonomie fiscale aux exécutifs départementaux et porterait ainsi atteinte au fondement même de la démocratie et de la décentralisation. Les collectivités territoriales doivent pouvoir disposer d'un panier de ressources diversifiées afin que chaque échelon local puisse exercer l'ensemble de ses compétences de manière efficace et pérenne.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)

Proposition de la Cour : formaliser les échanges d'information entre les communes et les Caf pour contrôler l'obligation d'instruction

La formalisation des échanges est d'ores et déjà à l'œuvre.

En effet, l'article L 131-6 du code de l'éducation et le décret n° 2008-139 du 14 février 2008 prévoient que les Caf transmettent la liste des enfants pour lesquels des prestations sont servies aux maires. L'objectif est que ces derniers, en recoupant cette liste avec la liste des enfants scolarisés puissent détecter les enfants en âge de l'obligation scolaire non scolarisés.

Les Caf ont été informées de ce dispositif et invitées à le mettre en œuvre par une lettre circulaire de 2008 (LC 2008-089 du 21 mai 2008). Cette instruction indiquait aux Caf que l'envoi de ces informations aux mairies ne devaient se faire que sur demande expresse de ces derniers.

La Cnaf ne dispose pas d'information sur le nombre de Caf qui ont ainsi été sollicitées par les mairies pour mettre en œuvre un tel échange.

S'agissant de l'objectif poursuivi tendant à détecter les enfants qui ne satisfont pas à l'obligation scolaire, la Cnaf est réservée quant à la possibilité d'y répondre totalement et de manière opérationnelle par ces échanges d'informations.

En effet, les Caf n'ont pas connaissance de l'ensemble des enfants résidant en France et en âge de l'obligation scolaire. Par exemple, une famille avec un seul enfant à charge résidant en métropole peut n'être éligible à aucune des prestations servies par les Caf et ainsi ne pas être affiliée en Caf. La consultation du répertoire national d'inscription des personnes physiques RNIPP géré par l'INSEE, complétée, pour les personnes qui ne sont pas nées en France, d'échanges avec la Cnavts en tant qu'organisme gestionnaire de l'attribution des Nir, permettrait de comparer la liste des enfants satisfaisant à l'obligation scolaire à une liste plus exhaustive que celles qui peuvent actuellement être fournies par les Caf.

Par ailleurs, comme indiqué dans le projet de rapport, l'échelon des communes n'est pas totalement adapté. Une famille peut résider dans une commune et scolariser son enfant dans une autre, limitrophe ou non.

Dans ces conditions, seul un échange au niveau national, croisant l'ensemble des enfants scolarisés dans un établissement ou instruits à domicile à l'ensemble des enfants résidant en France et en âge de l'obligation scolaire permettrait de détecter tous les enfants ne satisfaisant pas à l'obligation scolaire et de ne pas cibler à tort des enfants inscrits dans une autre commune que celle de résidence.

Le montant de l'Asre versé aux gestionnaires d'Alsh en 2016 est 109 M€.

Sur la période 2013-2016, le montant s'élève à 275 M€ :

	2013	2014	2015	2016	Total
Pso Peri	133 747	150 171	186 918	258 661	729 497
Pso extra	237 351	233 046	236 197	186 390	892 984
Asre	17 410	52 138	96 912	109 125	275 585
CEJ péri	149 084	165 801	151 807	155 354	622 046
CEJ extra	294 325	294 658	316 055	319 923	1 224 961
fonds d'amorçage	-	62 000	-	-	62 000
Total	831 917	957 814	987 889	1 029 453	3 807 073

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE BRETAGNE

Vous soulignez que les collectivités ont réduit leur excédent de 2,2 Md€ en 2017. Elles sont ainsi, contrairement à l'État, toujours en

excédent et leur capacité dynamique de désendettement s'améliore en passant de 5,4 années en 2016 à 5,2 années en 2017.

Vous mettez en avant que les collectivités locales ont augmenté leurs investissements de 2,3 Md€ en 2017. Ce constat traduit la capacité constante des collectivités locales à générer des excédents tout en aménageant le territoire et en développant les services publics. Cet équilibre n'a pas été trouvé par l'État malgré les déficits enregistrés d'années en années.

Dans vos analyses sur le bloc régional, vous retracez bien les effets financiers induits par les transferts de compétences issus des départements en 2017. Toutefois, deux effets financiers significatifs sur la période étudiée (2013-2017) nous semblent avoir été oubliés dans l'analyse que vous faites de dépenses et recettes de fonctionnement des régions : les transferts issus de la loi Sapin sur la formation professionnelle de 2014 et les impacts des plans 500 000 formations de 2016 et 2017.

Toujours sur le bloc régional, vous considérez que la fiscalité régionale (carte grise pour ce qui reste le seul levier fiscal des régions hors part Grenelle de la TICPE) fait partie des transferts financiers de l'État aux régions au même titre que la DGF ou les subventions des ministères. Cela me semble relever d'une lecture particulière de l'autonomie fiscale.

L'annexe n° 21 de votre rapport, telle que transmise au stade du rapport provisoire, détaillait les conditions dans lesquelles les régions se sont vues octroyées une fraction de TVA. Votre analyse de la loi de finances 2018, qui est venue modifier les dispositions de la loi de finances 2017 qui instaurait cette quote-part, ne précisait pas que l'État n'a pas tenu son engagement d'apporter 450 M€ annuels aux régions, en contrepartie du retrait des départements du champ du développement économique. Les extraits du projet de rapport transmis n'intègrent pas cette annexe sur la TVA.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DES HAUTS-DE-FRANCE

L'examen de ce document qui a retenu ma plus grande attention, m'amène à vous faire part des observations qui sont développées ci-dessous, à savoir :

Au vu de sa situation financière en janvier 2016, la Région Hauts-de-France a adopté au cours du mois de novembre de la même

année une stratégie pour le rétablissement de sa santé financière, dont les trois objectifs sont :

- *garantir au minimum un niveau annuel d'épargne brute de 250 millions d'euros ;*
- *contenir la hausse de l'encours de dette à moins d'1 milliard d'euros à l'échelle du mandat. Ainsi, il devra être inférieur à 4 milliards d'euros en 2021 ;*
- *retrouver une capacité de désendettement de 9 ans à la fin du mandat en 2021.*

Cette stratégie s'inscrit donc dans une logique de maîtrise et de prudence afin de ne pas faire peser sur les générations futures des décisions insoutenables financièrement. C'est la concrétisation d'une gestion saine qui consiste à limiter nos dépenses au niveau de nos ressources certaines.

Ainsi, cette stratégie financière s'est traduite par la mise en place d'un plan d'économies en fonctionnement de plus de 230 millions d'euros cumulés sur le mandat en comparaison avec le budget 2016. Un niveau conséquent de dépenses en investissement a été maintenu sans toutefois faire perdurer la folle croissance des années 2014 et 2015. Il est important que la Région Hauts-de-France participe et soutienne l'investissement et l'aménagement du territoire.

Le compte administratif 2017 est la première concrétisation de la mise en œuvre de cette stratégie financière :

- *l'épargne brute ressort à plus de 372 millions d'euros, en augmentation de 17,4 % par rapport à 2016,*
- *la dette ne progresse que de 42 millions en 2017 pour se stabiliser à 3 milliards 54 millions,*
- *la capacité de désendettement est d'ores et déjà de 8,2 ans au 31 décembre 2017. Pour information, elle était de 9,5 ans au CA 2016 et aurait été de 39,7 ans en 2017 puis 253,2 ans en 2019 si la région avait maintenu les évolutions des années précédentes.*

Notre stratégie financière porte donc ses fruits : la trajectoire des finances de la région est même meilleure que ce que nous avons pu imaginer lors du vote du budget. Ces résultats ont été obtenus en rationalisant nos dépenses tant en fonctionnement (- 5,1 % hors transfert de compétences soit une baisse de plus de 100 millions) qu'en investissement (- 19,8 % hors transfert de compétences soit une baisse de plus de 150 millions) avec du bon sens et de la volonté mais sans remettre

en cause des soutiens structurels de la Région à l'économie et aux habitants des Hauts-de-France.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL D'ÎLE-DE-FRANCE

Je partage nombre des observations, notamment sur l'imprévisibilité des évolutions du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ou sur l'impact accru en termes de coûts des normes imposées par l'État.

S'agissant plus spécifiquement de l'Île-de-France, j'observe que les dépenses réelles de fonctionnement, au sens de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2017- 2022, ont diminué de 1,34 % entre 2016 et 2017. La diminution est en réalité plus forte si on neutralise l'effet des dépenses liées au transfert de gestion des fonds européens d'une part et aux décisions imposées par l'État, notamment en matière de ressources humaines, d'autre part. Les dépenses de fonctionnement ont ainsi diminué pour la deuxième année consécutive au sein de la Région que j'ai l'honneur de présider, après dix-sept années de hausse consécutives, les dépenses d'investissement augmentant pour leur part de 1,3 %. En parallèle, l'épargne de la Région a continué de progresser et son ratio de désendettement de diminuer.

Forte de ces résultats et du rétablissement des équilibres financiers régionaux, la Région Ile- de-France aurait pu s'attendre à un partenariat fructueux avec l'État.

Or, force est de constater que non seulement l'État ne respecte pas les engagements qu'il a pris au titre du contrat de projet État-Région 2015-2020, mais qu'il promet une démarche pseudo-contractuelle dans le cadre de la LPFP qui ne tient pas compte des efforts passés. Ainsi, la norme d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement qui s'appliquera à la collectivité régionale est de 1,14 %, là où la moyenne nationale est de 1,2 %, et ne prend pas en compte les efforts très importants réalisés depuis 2015. Le « contrat » proposé n'en a au surplus que le nom, puisque les seuls engagements pris ne concernent qu'une seule des deux parties, la deuxième se contentant de moduler l'intensité de la sanction qu'elle inflige à la première si celle-ci ne respecte pas ses engagements. L'ensemble de ces raisons expliquent que la Région Ile-de-France ait refusé de signer le « contrat » proposé.

J'ajoute que l'État ne respecte aucune des annuités du CPER, forçant la région à avancer 50M€ en 2017 et 40 M€ en 2018 pour que les projets d'investissement transports ne soient pas retardés, ce qui pose clairement la question de la fiabilité de la signature de l'État et justifie un refus à ce stade de se lier par une convention financière supplémentaire avec lui.

Au-delà de cette occasion manquée, la démarche de l'État témoigne d'une approche qui me paraît totalement déséquilibrée des relations qu'il entretient avec les collectivités locales. Elle ne contribue ainsi pas à la qualité du dialogue que vous appelez à juste titre de vos vœux pour parvenir à une gestion efficace des finances et de l'action publiques.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA RÉUNION

Tout d'abord, il convient de rappeler que l'action de la Région Réunion s'inscrit dans un contexte local marqué par des retards socio-économiques graves (plus fort taux de chômage et plus grosse proportion d'allocataires du RSA de l'ensemble national, parmi les indicateurs les plus illustratifs de cette situation). Ce constat a donc conduit l'actuelle mandature, dans la continuité de la précédente, à lancer des programmes ambitieux de politique régionale, regroupés dans 7 piliers d'intervention.

La traduction financière de ces 7 piliers, sur les deux premières années de mandature, est particulièrement visible lorsque le rapport aborde la partie intitulée II-C-4 – La forte progression des dépenses d'investissement ; en effet, les dépenses d'investissements régionaux, ainsi que leur conséquence en terme d'endettement, y ont été qualifiées de « très importantes » pour la Région Réunion ; elle sont cependant le résultat du projet phare de la Région Réunion : la Nouvelle Route du Littoral, car ce projet constitue la part principale de l'augmentation de 10 % des dépenses d'équipement que vous relevez.

Aussi, le poids financier de cet investissement emblématique de la mandature impose une rigueur de gestion. La reconnaissance de cette rigueur de gestion se retrouve dans la notation obtenue par la collectivité auprès de l'agence Moody's et ainsi formulée le 6 octobre 2017 :

« La notation A2 avec perspective stable de la Région de La Réunion reflète des niveaux d'épargne solides, une gestion prudente et une dette saine ainsi qu'un statut de « région ultrapériphérique » qui permet à la région d'accéder à d'importantes subventions européennes et aux

financements des banques publiques de développement. La notation reflète aussi la forte croissance de la dette – celle-ci pourrait dépasser 1,0 milliards d'euros dès la fin de l'année 2017 – alors que la région mène un programme d'investissement ambitieux... »

Cette maîtrise financière de la Région Réunion est obtenue par le respect d'une Trajectoire d'Équilibre, votée dès 2012 au démarrage de l'opération NRL (cf. ma réponse au rapport 2016 sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales de la Cour des comptes). L'enjeu crucial de ce projet (chiffré à 1,882 Md€) continue de sous-tendre toute l'action de la collectivité et est encore au cœur de la nouvelle Trajectoire d'Équilibre adoptée lors du vote de notre BP 2018.

Au-delà de ce point spécifique, le Région s'est placée, également dès le vote de son budget 2018, dans la perspective de la Loi de Programmation des Finances Publiques 2018-2022 et a procédé aux ajustements nécessaires au respect de ses contraintes. Ainsi que le note la Cour, les tendances budgétaires de la Collectivité représentaient un enjeu difficile; elles ont dû être sérieusement infléchies à cette occasion.

Pour préciser l'ampleur des restructurations qui ont affecté ce nouveau cadre de dépense, la Région Réunion a ajouté, dans la convention signée le 29 juin avec l'État, le considérant suivant :

« La Région Réunion considère que l'année 2018 marque une nette rupture dans l'évolution du rythme de ses dépenses réelles de fonctionnement (DRF). En effet, afin de respecter le taux d'évolution plafond ci-dessus mentionné de 1,25 %, la collectivité devra stabiliser voire diminuer, sur cette période, ses dépenses réelles de fonctionnement hors intérêts de la dette et dépenses nouvelles, en particulier, celles liées au PIC.

Pour 2018, cette diminution est estimée à – 1,7 % par rapport au compte administratif 2017. De même, les deux années suivantes, l'évolution des DRF restant contenue à 1,25 %, la charge croissante des intérêts de la dette générée par la NRL imposera, également, une évolution des DRF limitée à (+) 0,6 % en 2019 et à (+) 0,4 % en 2020.

La Région Réunion estime que dans ces conditions, sur cette période, ce budget sera extrêmement sensible à toute modification du périmètre actuel de ses dépenses de fonctionnement ou à tout évènement non prévisible sur ses recettes de fonctionnement notamment les restructurations budgétaires attendues dans les secteurs apprentissage et formation professionnelle.

La Région Réunion portera ainsi une vigilance toute particulière aux conséquences du transfert de la compétence transport en 2018, première année de plein effet de ce transfert ; De même, l'impact du plan gouvernemental d'investissement dans les compétences (PIC), à savoir la variation des dépenses, fera l'objet d'un retraitement lors de l'examen des résultats, avec le double objectif d'éviter tout préfinancement de cette mesure et de maîtriser le taux d'épargne. »

Enfin, non seulement les contraintes budgétaires en fonctionnement auront un impact sur la dépense publique locale réunionnaise, mais la seconde contrainte pesant sur les besoins de financement sera également un facteur de repli des interventions publiques, ceci sur un territoire fragilisé, comme indiqué supra. J'attire ainsi l'attention de la Cour des Comptes sur le considérant ci-après, également mentionné dans le contrat de confiance, en son article 4 :

« La Région Réunion considère que son besoin de financement est impacté par un lourd programme d'investissement.

Consciente de sa responsabilité dans le maintien de l'activité économique de son territoire, la Région Réunion confirme sa volonté de préserver un niveau d'investissement de près de 200 M€ par an en sus des dépenses de la NRL.

En conséquence, la TE de la collectivité permettra de contenir nos besoins de financement pour la période 2018/2020 à de 116,7M€ en moyenne au lieu de 260 M€ pour la période précédente... »

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE NORMANDIE

Une baisse de l'endettement grâce à la progression de l'épargne nette

La baisse du niveau d'endettement de la Région Normandie est liée au rapprochement des deux anciennes Régions, dont l'une d'elle a fait bénéficier la nouvelle collectivité de sa trésorerie, héritage de son trop faible niveau d'intervention, permettant de différer des emprunts nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles politiques régionales.

Le poids des dépenses contraintes, du fait de la réglementation liées aux normes ou héritées du fait des transferts de compétences (transport, maintenance informatique, déchets) ne nous permettent plus aujourd'hui de dégager des marges de manœuvre pour financer la

politique de soutien à l'investissement et d'aménagement du territoire sans recourir massivement à l'emprunt dans les années à venir.

Nous ne souhaitons pas, en effet, réitérer l'attentisme préexistant à la fusion, pour garantir aux Normands, le juste développement économique qu'ils attendent.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE NOUVELLE-AQUITAINE

Je tiens au préalable à saluer certains éléments de méthode d'analyse retenus, consistant à procéder à des retraitements techniques indispensables. Ainsi, la Cour a fait le choix de procéder à la neutralisation, au sein des dépenses de fonctionnement, des conséquences financières du transfert de compétences des départements vers les régions en matière de transports Interurbains et de transports scolaires. Dans le même esprit, je note que, s'agissant de l'évolution de la masse salariale des régions (+3,3 %), vous avez évalué à hauteur de 1,75 % la part de la progression imputable aux mesures nationales, ce qui ramène à 1,55 % l'augmentation relevant effectivement de la responsabilité des régions.

Par ailleurs, il me paraît utile de vous rappeler la stratégie financière qui est celle de notre collectivité, car votre rapport présente l'évolution globale de la situation financière des régions, mais assorti uniquement d'une photographie annuelle de la situation de chacune d'elles.

Je tiens également, au préalable, à attirer votre attention sur le contexte extraordinaire qui a entouré la création de notre région en 2016 avec des répercussions sur les équilibres financiers des années suivantes.

En effet, à sa création, la nouvelle région a été confrontée à de graves difficultés financières héritées d'une des trois anciennes régions, difficultés financières mises en lumière dans le rapport rédigé par la Chambre Régionale des Comptes de Nouvelle-Aquitaine et présenté en séance plénière du Conseil régional en décembre 2016.

À ces handicaps, s'ajoutent les contraintes inhérentes à la constitution de la nouvelle région, en particulier, l'impérieuse nécessité d'harmoniser et de réduire le nombre des dispositifs d'intervention (plus de 500 recensés lors de la fusion) portés par les trois anciennes régions et de mettre en œuvre en 2017 le transfert de compétences en matière de transport routier interurbain et scolaire qui a pour effet d'augmenter de

près de 40 % le nombre des opérations financières de la collectivité (mandats de dépenses et titres de recettes).

Enfin, j'ai été amené à proposer à l'assemblée régionale de mobiliser de nouvelles ressources (31 postes dont une majorité de CDD) afin de pallier le désengagement des services de l'État en matière d'instruction des dossiers des programmes Leader et de verser des avances financières à des structures d'animation (CAL) et à des porteurs de projets victimes de cette situation et pénalisés par le retard de mise au point des outils nationaux de gestion dédiés (OSIRIS).

Malgré toutes ces difficultés, notre région, dès sa création en 2016, s'est fixé un cap qu'elle entend maintenir. Celui de mener une politique dynamique en matière d'investissement tout en préservant ses ratios financiers (un taux d'épargne cible de 20 % et une capacité de désendettement en deçà de 7 années sur la durée de la mandature). La Région a donc mis en place une stratégie financière qui doit lui permettre de maintenir ses dépenses d'investissement à un niveau élevé avec une part représentant chaque année 30 % du budget.

Cette stratégie financière est fondée sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement permettant de préserver l'épargne et sur un recours accru et maîtrisé à l'emprunt, permis par une capacité de désendettement actuelle de 4,4 années, en baisse par rapport à 2016 (4,8 années)¹. Je vous rappelle à cet égard, que votre rapport fait référence à un plafond de 9 années très éloigné de notre situation actuelle, situation qui ne nous exonère aucunement, bien au contraire, de faire preuve d'une vigilance toute particulière sur l'évolution de l'endettement.

En conformité avec ce cadre général, notre épargne a progressé de 19 % entre 2016 et 2017 (+ 72 M€). À noter que la baisse légère du niveau des dépenses d'investissements pour l'année 2017 correspond à la fin de cycle de certains grands investissements de la région (LGVSEA, acquisition de rames de matériel roulant ferroviaire) auxquels vont succéder d'autres projets d'envergure tels que l'aménagement numérique du territoire ou le plan pluriannuel de travaux de rénovation et de construction des lycées. À ce titre, le renforcement de l'épargne régionale nous donne les moyens de nos ambitions.

Cette situation revêt donc un caractère conjoncturel ; vous souligniez d'ailleurs dans votre rapport de l'année précédente que la région Nouvelle-Aquitaine était une des quatre régions qui avaient augmenté leurs dépenses d'investissement.

L'investissement demeure une des priorités majeures de la collectivité.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL D'OCCITANIE

Fort logiquement, après un brève analyse générale, notre réponse se focalise sur la situation financière des Régions et plus précisément sur l'analyse des comptes de la Région Occitanie, évoquée à plusieurs reprises dans le rapport.

Comme le précise très justement le document, les collectivités territoriales ont d'ores et déjà grandement contribué à l'effort de redressement des comptes publics par le biais d'une contraction conséquente de leur dotation globale de fonctionnement de l'ordre de 11,2 Milliards € entre 2013 et 2017, dont 135 M€ au titre de la seule Région Occitanie. Je rejoins l'analyse réalisée par les magistrats de la Cour qui pointent les efforts d'économies accomplis ces dernières années par les collectivités locales permettant de la sorte de préserver une situation financière saine. Ainsi, le secteur public local a dégagé, en 2016 et 2017, des excédents de financement qui ont directement contribué à la réduction des déficits publics au sens du Traité de Maastricht.

Dans ce contexte, la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 prévoit la mise en œuvre d'un dispositif de plafonnement des dépenses réelles de fonctionnement sur trois ans fondé sur un objectif d'évolution nationale de 1,2 % en valeur. Le rapport évoque à juste titre un objectif ambitieux dans une période de nette reprise de l'inflation. Je partage les réserves de la Cour concernant les faiblesses structurelles de ce dispositif comme le non retraitement des dépenses d'intervention bénéficiant de recettes équivalentes et donc neutres en termes de besoin de financement (dont la contraction constitue pourtant l'objectif ultime).

Ces réserves concernent également la gestion du fonds européen Feader dont l'incidence est nulle sur les équilibres financiers (cf. Instruction relative au traitement budgétaire et comptable des opérations relatives aux fonds européens pour la programmation 2014 à 2020 du 11 février 2015). Pour la Région Occitanie, le Feader a représenté en 2017, un montant très élevé de dépenses de fonctionnement (326,3 M€) alors qu'il était inexistant en 2014 (l'ICHN (indemnité compensatoire de handicaps naturels) apporte, chaque année, une compensation financière venant corriger les différences de revenus qui perdurent entre les exploitations situées en zones défavorisées et celles du reste du territoire). J'ajoute que ce fonds est géré de façon différente selon les Régions, introduisant un biais considérable dans l'analyse (recours à un budget annexe ou imputation des flux exclusivement en section d'investissement, voire non comptabilisation de ces derniers). L'absence de neutralisation

de ce flux de dépenses aboutit à un taux d'évolution déconnecté de la réalité, bien supérieur à la tendance structurelle. À ce titre, j'invite la Cour à porter un regard critique sur ces pratiques divergentes qu'il paraît utile d'harmoniser pour ne pas aboutir à des analyses comparatives qui ne reflètent pas, de manière fidèle et sincère, la réalité des flux financiers.

Je partage également les réflexions de la Cour sur le déficit de dialogue entre l'État et les collectivités locales concernant le coût des normes et autres transferts décidés par l'État qui impactent les dépenses de fonctionnement. Ce surcroît de dépenses assumé par le secteur public local ne relève nullement de la responsabilité des élus locaux, il doit donc être traité de manière différenciée.

Au-delà de ces multiples incohérences, le mécanisme de modulation de la norme d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est inadapté à l'échelon régional. En Région Occitanie, contrairement à l'esprit de la loi, il ignore les réalités locales marquées par un dynamisme démographique supérieur à la moyenne nationale et de faibles revenus par habitant, sources de dépenses publiques supplémentaires. Pour toutes ces raisons, la Région Occitanie n'a pas souhaité contractualiser, d'autant que ce dispositif porte atteinte à l'esprit de responsabilité des collectivités territoriales en œuvre depuis le début du processus de décentralisation enclenché en 1982.

Pour autant, à périmètre constant, les Régions fusionnées ont fait la démonstration en 2017 d'une réelle maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, jugulant ainsi les risques de surcoûts liés à l'harmonisation des dispositifs d'intervention et d'intégration des structures administratives.

L'érosion de l'épargne brute 2017 concernant la Région Occitanie doit être analysée en détail afin d'apprécier de manière objective la tendance structurelle. En effet, comparativement à 2015 (données consolidées) et malgré la baisse des dotations d'État, l'autofinancement brut est relativement préservé, grâce notamment à une évolution moyenne annuelle des dépenses de fonctionnement de 0,9 % sur la période 2015-2017 (à périmètre constant et hors Autorité de gestion des fonds européens). Le processus de rapprochement des deux anciennes Régions a impliqué certains décalages de paiement durant les années 2015-2017, associés à des éléments à caractère purement conjoncturels. Ainsi, il paraît plus pertinent à mon sens d'examiner l'évolution tendancielle établie sur deux exercices.

Concernant les ressources régionales, je souhaite corriger l'analyse réalisée par la Cour concernant l'évolution des transferts

financiers aux Régions. Il est indiqué qu'une partie de la « baisse de la DGF (- 451 M€) a été en grande partie compensée par les dotations du fonds de soutien exceptionnel.... ainsi que.... les recettes de taxe d'apprentissage ». Je conteste cette approche dès lors que le fonds de soutien économique correspond à la prise en charge par les Régions de la compétence économique héritée des Départements (aides aux entreprises). Il en va de même concernant le dynamisme évoqué de la part régionale de la taxe d'apprentissage affectée au financement de la politique de formation. Ainsi, la baisse de la DGF constitue une perte nette à laquelle il convient d'ajouter celle de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, en totale contradiction avec les engagements pris lors de la réforme de 2010 (compensation intégrale pour perte de recettes fiscales).

Par ailleurs, en supprimant dès 2018 le fonds de soutien économique, l'État n'a pas respecté les dispositions figurant dans la loi de finances 2017 garantissant le financement de cette dépense supplémentaire liée à la suppression de la compétence générale des Départements et des Régions (loi NOTRe du 7 août 2015).

Pour ce qui est de l'investissement, comme le précise le rapport, les dépenses réalisées (hors remboursement du capital de la dette) se sont accrues de 4,3 % pour atteindre 924 M€ en 2017. Avec 160 € par habitant, la Région Occitanie figure parmi les Régions qui consentent le plus d'efforts à l'investissement, des dépenses destinées à préparer l'avenir et à créer les conditions favorables à un développement durable.

En 2017, la Région a poursuivi de manière constante sa stratégie financière fondée sur une préservation des ressources propres destinées à couvrir une part conséquente des dépenses d'investissement (70 %). Elle implique également un recours à l'emprunt assumé afin de financer les investissements structurants pour le développement futur du territoire régional avec une mise en adéquation relative de la durée d'amortissement des prêts avec la durée de vie des infrastructures financées. Cela correspond à une progression de l'encours de dette de près de 12 % comme indiqué dans le rapport.

C'est dans ce cadre que l'agence de notation internationale Fitch Ratings a confirmé, début 2018, la note à long terme AA assortie d'une perspective stable attribuée à la Région Occitanie : « Les notes de l'Occitanie prennent en compte son solide taux d'épargne de gestion qui devrait se maintenir autour de 20 % sur la période 2017-2020 et son cadre socio-économique favorable. La perspective stable indique qu'en dépit d'une augmentation de l'endettement liée aux importants investissements

prévus à moyen terme, la capacité de désendettement ne devrait pas dépasser 6,7 ans en 2020 ».

Pour conclure, je précise qu'avec une capacité de désendettement proche de 4 ans, la Région Occitanie affiche une solvabilité satisfaisante au regard de la moyenne des Régions (proche de 5 ans hors engagements hors bilan : Partenariats Public Privé et Crédit-bail) quand le seuil d'alerte fixé en loi de programmation des finances publique 2018-2022 est de 9 ans.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES ARDENNES

Je constate que la partie B consacrée aux départements et notamment le paragraphe intitulé « une légère érosion de l'épargne nette » ne fait plus mention du fonds d'urgence voté en Loi de Finances Rectificative pour 2016. Le département y était cité pour avoir bénéficié de ce fonds à hauteur de 3,152 M€ et faisait partie des trois autres départements qui avaient une épargne nette négative en 2017.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE HAUTE-GARONNE

Je partage pleinement l'analyse de la Cour qui relève que « la situation financière des départements reste fragile, car elle dépend étroitement de facteurs conjoncturels ».

Cette fragilité financière, liée à des facteurs exogènes sur lesquels les départements n'ont pas de maîtrise, risque en outre d'être accentuée par le dispositif mis en œuvre dans le cadre du pacte financier d'évolution des dépenses de fonctionnement et des pénalités qui pourraient en résulter.

Enfin, la Cour évoque la nécessité de faire que la réforme annoncée de la fiscalité locale permette aux collectivités locales de « répondre de manière efficace aux besoins de pilotage de leur équilibre budgétaire » et pas seulement à un objectif de financement de la suppression de la taxe d'habitation.

Dans cette perspective, j'attire votre attention sur le fait que le transfert annoncé de la taxe foncière vers le bloc communal serait de nature à fragiliser encore plus les équilibres financiers des départements,

qui perdraient ainsi une taxe en phase avec la dynamique de leur territoire et tout levier fiscal.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE HAUTE-MARNE

Dans ce rapport, le Département de la Haute-Marne est cité dans le chapitre I relatif à l'évolution des dépenses de fonctionnement et, plus précisément, des dépenses sociales et de personnel.

Il y est, notamment, mentionné que la Haute-Marne a enregistré en 2017 une diminution de 1,38 % de ses charges de fonctionnement après retraitement de l'impact des transferts, à rebours de la tendance générale marquée par une hausse de 2,2 %, et que ses dépenses sociales et de personnel ont reculé par rapport à l'année 2016.

Conformément aux articles L. 143-10-1 et R 143-5 du code des juridictions financières, vous me sollicitez pour connaître mes éventuelles observations sur les tendances exprimées concernant le département de la Haute-Marne.

Ainsi, je vous confirme qu'il est tout à fait exact que le département de la Haute-Marne a enregistré une diminution de ses dépenses sociales en 2017 par rapport à l'année 2016.

Cette tendance baissière d'environ 1,50 % a été favorisée, pour partie, par un contexte social mieux orienté, notamment une légère diminution du nombre des bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active et une stabilisation des autres prestations sociales. Pour autant, la majeure partie de la baisse enregistrée en 2017 découle d'un événement particulier qui n'a pas vocation à se reproduire: le Département a été amené, au cours de l'année 2016, à comptabiliser des charges sociales d'un niveau plus élevé que l'évolution « naturelle » à la hausse, afin de régulariser un stock accumulé de facturation tardive par les établissements sociaux d'hébergement. En neutralisant cet effet exceptionnel, les dépenses sociales seraient restées stables entre 2016 et 2017.

Vous soulignez également que les dépenses de personnel du département de la Haute-Marne ont bénéficié d'une baisse en 2017. Mes propres calculs aboutissent plutôt à une stricte stabilisation ou très légère hausse suivant le périmètre retenu définissant la notion de dépenses de personnel (périmètre restrictif ou élargi aux frais annexes de personnel ne relevant pas du chapitre comptable 012). Cette tendance atteste, néanmoins, d'un réel effort du Département pour maîtriser ses dépenses

de personnel, depuis plusieurs années. C'est pourquoi je ne peux que marquer une certaine méfiance sur la « contractualisation financière » voulue par l'État et cadrant la progression des dépenses de fonctionnement à un plafond à ne pas dépasser. Nos efforts passés ne seront pas récompensés pour l'avenir.

Cependant, il me semble important de vous signaler un biais comparatif possible dans l'analyse interdépartementale des dépenses de personnel. En effet, il existe une très importante hétérogénéité entre départements en matière de politique de protection de l'enfance, certains privilégiant le placement en famille d'accueil, comme la Haute-Marne, (dépenses de personnel) quand d'autres choisissent le placement en établissements spécialisés (dépenses de prestations de service ou de frais de séjour). De plus, les charges de personnel relatives aux assistants familiaux sont assez fluctuantes d'une année sur l'autre et dépendent aussi de facteurs exogènes tels que le nombre d'enfants confié à la protection du Département et les choix opérés par le juge des enfants en matière de placement.

Afin de neutraliser cette part de dépenses, difficilement pilotables par les collectivités, l'analyse des charges de personnel devrait s'effectuer hors rémunérations et charges des assistants familiaux et mesurer, ainsi, la réelle contribution des Départements à l'effort de rationalisation de ce type de dépenses courantes.

Les autres développements de l'extrait du rapport de la Cour des comptes n'appellent pas d'observations de ma part.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU HAUT-RHIN

Comme je vous l'avais déjà indiqué précédemment, les très bons résultats obtenus par le Département du Haut-Rhin, qui figure, comme vous le soulignez, parmi les 15 départements qui ont vu leurs dépenses sociales diminuer en 2017, résultent d'une volonté politique forte de renforcer l'accompagnement de nos concitoyens les plus fragiles.

Nos actions visent, concrètement, à rompre l'isolement des personnes en développant le lien social, en personnalisant les parcours d'aide, en investissant sur les technologies d'avenir, en misant sur l'innovation des dispositifs de soutien et en instituant des mesures de contrôles pour s'assurer de la bonne affectation des moyens financiers.

Le Département du Haut-Rhin a ainsi toujours assumé ses responsabilités, en maintenant la qualité du service rendu à l'usager tout en contribuant très activement au redressement des comptes publics, lequel s'est traduit par la chute de la dotation globale de fonctionnement de 126,6 M€ à 76,4 M€ de 2014 à 2017 (soit - 39,6 %).

Aujourd'hui, les efforts d'optimisation et de rationalisation ont été réalisés, la situation financière a été redressée et le Département du Haut-Rhin est ainsi prêt à renouer avec les investissements, à répondre aux enjeux économiques, sociaux et culturels du territoire, à construire un espace européen ouvert, innovant et prospère.

Je souhaite que cette belle dynamique au service de la population et de sa jeunesse puisse être soutenue par l'État, qu'il puisse prendre conscience que l'exercice des compétences légales reconnues aux départements nécessite le maintien de marges de manœuvre appropriées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES HAUTS-DE-SEINE

Tout d'abord, la Cour constate en 2017 une huitième année consécutive de baisse des dépenses d'investissement des départements (- 1,5 %). On ne peut que s'inquiéter de cette tendance, dont les effets tangibles se font de plus en plus perceptibles. Le rapport remis récemment au Ministre en charge des transports, qui souligne la forte dégradation du réseau routier français, n'en est que la dernière illustration. Outre l'incidence évidente sur l'activité économique et l'attractivité du territoire, c'est donc la sécurité des usagers de la route qui est en jeu. On ne peut pas réduire continuellement les dépenses d'équipement sans finir par en payer le prix.

Par ailleurs, après plusieurs années de baisses massives et unilatérales des dotations de l'État, la participation des collectivités locales à l'effort commun de réduction du déficit public s'inscrit désormais dans une logique de plafonnement de l'évolution des dépenses de fonctionnement couplé à une réduction du besoin de financement. Les collectivités voient ainsi leurs marges de manœuvre financières plus encadrées que jamais. Ma crainte est grande aujourd'hui de les voir contraintes de réduire à nouveau leurs dépenses d'investissement pour satisfaire aux exigences de ce nouveau cadre, sacrifiant l'avenir pour ménager le présent.

Pourtant, nombre de collectivités n'ont pas attendu l'injonction de l'État pour réaliser des économies et maîtriser l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement. En 2017, l'effort des départements à ce titre s'est maintenu, notamment sur les dépenses de personnel, comme le relève le rapport. Pour les Hauts-de-Seine, entre 2014 et 2017, les dépenses de fonctionnement ont baissé de 2,4 %, et la masse salariale de 3,3 %. J'insiste sur ce point : il s'agit bien d'économies réelles, qui résultent d'un choix clairement assumé de maîtriser, voire de réduire nos charges de gestion courante par la modernisation continue de notre administration, pour maintenir notre capacité à investir.

J'attends maintenant de voir l'État réaliser pour lui-même les efforts qu'il exige des collectivités, ce d'autant que je partage les craintes exprimées dans le rapport sur la situation financière des collectivités territoriales en général, et des départements en particulier. S'agissant des départements, cette situation demeure d'autant plus fragile alors qu'on assiste depuis plusieurs mois aux prémices d'une reprise de l'inflation, qui aura également des impacts importants sur les charges financières, et que le nombre de bénéficiaires du RSA se maintient à un niveau élevé, voire progresse.

Aussi, il est nécessaire de souligner que les efforts des collectivités ne sont pas reproductibles indéfiniment. Les marges de productivité dégagées par la modernisation de la gestion publique locale trouveront tôt ou tard leurs limites si elles ne sont pas complétées par une redéfinition des compétences exercées localement – et à ce titre l'État territorial tarde à tirer toutes les conséquences de l'organisation décentralisée de la République en ne se retirant pas totalement des domaines de compétence transférés. Au-delà de cette nécessaire redéfinition du périmètre d'intervention de chacun, l'État doit aussi faire confiance aux élus de terrain pour faire émerger des solutions innovantes et différenciées, adaptées aux réalités locales. Favoriser le regroupement volontaire de collectivités est une piste, c'est celle que nous proposons avec le département des Yvelines pour moderniser et accroître l'efficacité de notre action, dans le contexte propre à la région Ile-de-France.

Enfin, je ne peux que partager vos regrets quant à la qualité toute relative du dialogue entre l'État et les collectivités. Au-delà d'une pseudo-contractualisation faisant fi des particularités individuelles, la gestion publique locale est de manière générale rendue inutilement compliquée par le manque de transparence des services de l'État. En témoigne encore récemment l'erreur toujours inexpliquée des services de la DGFIP sur la comptabilisation des droits de mutation à titre onéreux de 2017, fortement sous-estimés. On voit mal comment, dans ces conditions,

les collectivités pourraient piloter précisément l'amélioration de leur besoin de financement alors même que l'État n'est pas en mesure de leur assurer la prévisibilité et la fiabilité des informations financières qu'il est censé leur fournir.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL D'INDRE-ET-LOIRE

Si, pour l'essentiel, ce rapport n'appelle pas d'observations particulières de ma part, les extraits concernant le « bloc départemental » ne me semblent pas refléter la réalité de la situation financière du Conseil départemental d'Indre-et-Loire, en particulier sur la période 2014-2017.

En effet, s'agissant du Conseil départemental d'Indre-et-Loire, je ne partage pas le constat général que vous faites, à savoir « de moindre efforts d'économies et une fragilité financière persistante, malgré le recul de la dette ».

Tout d'abord, je voudrais rappeler que ma collectivité a, au titre du redressement des finances publiques, absorbé une baisse de 33,1M € de sa DGF (-28 %) entre 2014 et 2017, sans avoir eu recours à l'augmentation des taux des taux d'imposition. De même, la dette du Département a baissé de 34,1M€ (-11 %) entre 2014 et 2017. S'il est exact que le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) a augmenté de 19,3 M€ depuis 2015, cette situation ne résulte pas d'une augmentation des taux mais du dynamisme du marché immobilier en Indre-et-Loire.

S'agissant des efforts d'économies supportés par ma collectivité depuis 2015, ils auront permis de limiter la progression des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) à +1,5 %, « Aides individuelles de solidarité incluses » (AIS). En réalité, hors AIS et dépenses d'hébergement, les Dépenses Réelles de Fonctionnement de mon département ont diminué depuis 2015, soit -0,61 %.

Cette gestion permet aujourd'hui au Conseil départemental d'Indre-et-Loire d'afficher une capacité de désendettement de 4 ans depuis 2017, ce qui rend à nouveau possible la relance de projets d'investissement sur la période 2018-2022 dans les secteurs de l'éducation (rénovation des collèges) et de l'autonomie (EHPAD principalement).

Enfin, je voudrais par la présente relativiser « l'effet d'aubaine » résultant de la hausse des recettes des DMTO que connaît mon département depuis 2015, soit 19,3 M€. En effet, depuis cette date, le

Département d'Indre-et-Loire aura dû supporter le financement d'un surplus équivalent de dépenses de fonctionnement, soit 19,16 M€ dont :

- 8 M€ au titre de l'explosion des dépenses liées aux Mineurs non accompagnés (MNA) : près de 12 M€ en 2017, contre 4 M€ en 2015, soit un surcoût de 8 M€ qui devrait atteindre, en 2018, près de 10 M€ ;
- 11 M€ résultant de la croissance du reste à charge des AIS, non compensé par l'État, depuis 2015.

Sans être exhaustifs, ces rapides rappels démontrent que seuls les efforts permanents de gestion, singulièrement des dépenses de fonctionnement, sont de nature à permettre à ma collectivité de retrouver des marges de manœuvre, compte tenu des aléas portant sur l'avenir de la fiscalité départementale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU LOIRET

Cité à deux reprises dans le document, le Département du Loiret souhaite apporter une précision concernant la dégradation de son épargne nette entre 2016 et 2017. En effet dans cette partie du rapport où le Loiret est cité comme exemple, il est indiqué que « certains départements du premier décile qui ont enregistré une dégradation la plus marquée de leur épargne, ont connu les augmentations les plus importantes de leurs dépenses sociales ».

S'il est vrai que l'épargne nette de notre collectivité a diminué entre les deux exercices de 31 %, motiver ce constat par le seul fait d'une augmentation importante des dépenses sociales (+4,2 % sur les AIS), serait incomplet. En effet l'analyse ne tient pas compte de remboursements anticipés de dette de 22 M€ effectués par la collectivité, sans refinancement, qui représentent une hausse de 57 % des dépenses financières.

Concernant l'accroissement des dépenses d'investissement où le Loiret est cité dans le rapport, je n'ai pas de remarques particulières et suis en accord avec la rédaction proposée.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DU LOIR-ET-CHER**

Il est précisé que le Loir-et-Cher se distingue par l'accroissement particulièrement fort de ses dépenses d'investissement. Le Département partage totalement cette analyse. En effet, avec 49 M€, l'année 2017 est en forte progression (+ 10,2 M€, soit + 26,3 %) par rapport à 2016 qui, avec 38,8 M€, constituait le point le plus bas observé depuis plus d'une décennie et qui était directement lié aux baisses successives de la dotation globale de fonctionnement. Le redressement constaté s'explique non seulement par une adaptation nécessaire de la fiscalité mais surtout par les efforts drastiques de maîtrise de nos dépenses de gestion (notamment la masse salariale, en baisse en 2015 et 2016, ou encore les 17,6 millions de gains budgétaires générés par les deux plans de révision des politiques départementales initiés en 2014 et 2016).

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE MAINE-ET-LOIRE**

Vous soulignez que la capacité de financement dégagée en 2017 confirme l'amélioration de la situation financière globale des collectivités. En ce qui concerne le Département de Maine-et-Loire, l'année 2017 a en effet permis d'améliorer la capacité d'autofinancement par rapport à 2016 (+ 21,7 %) ainsi que l'épargne nette. Il en a résulté une hausse des investissements réels, ainsi que vous le mentionnez, à hauteur de 41,8 %, portant les dépenses d'équipement à 75,15 M€.

Outre la dynamique conjoncturelle des produits issus de la fiscalité qui a favorisé cette situation, je tiens également à souligner un élément spécifique propre au Département de Maine-et-Loire. En effet, l'année 2017 a constitué le troisième exercice consacré au redressement des finances départementales, au moyen d'un recentrage sur les compétences propres du Département. De cette manière, concernant l'investissement, et avant même la promulgation de la loi NOTRe, j'ai choisi en 2015 de ne pas engager de nouveaux contrats de territoires entre le Département et les collectivités du bloc communal, d'où des investissements majoritairement axés sur les dépenses d'équipement en 2017, comme vous le constatez.

De la même façon, en ce qui concerne la section de fonctionnement, la collectivité départementale opère depuis 2015 un ajustement à la baisse de ses dépenses, en conséquence de la diminution

de la DGF et, par ailleurs, en raison du faible montant de ses produits. Dans le cadre de notre contribution au redressement des finances publiques, la réfaction de la DGF a en effet représenté un manque à gagner cumulé de 87,5 M€. Dans ce contexte, et malgré les augmentations de fiscalité successives en 2015, 2016 et 2017 qui ont porté le taux départemental de taxe foncière à 21,26 %, le total des produits de fonctionnement a représenté 845 € par habitant en 2017 alors que le ratio en moyenne nationale s'élevait à 1 080 €/habitant. Doté de ressources structurellement faibles, le Département de Maine-et-Loire a donc été contraint, dès le début du mandat en cours, de s'imposer une trajectoire de dépenses maîtrisées. Le montant de dépenses de fonctionnement 2017 à hauteur de 749 € par habitant témoigne de cette modération, alors que le ratio moyen national s'est élevé à 984 € par habitant et que le ratio des départements entre 500 000 et 999 999 habitants s'est situé à 878 € par habitant. En matière de dépenses réelles de fonctionnement, le ratio du Département de Maine-et-Loire s'est ainsi limité en 2017 à 85,3 % du ratio moyen des départements de même strate de population.

Dans ce contexte, je fais mien le constat que vous établissez au chapitre II du rapport, notamment au sujet de « l'incertitude relative à l'efficacité du dispositif de régulation de la dépense locale », telle que prévue par loi de programmation des finances publiques 2018-2022 : « en raison de grandes inégalités de ressources et de charges, [les collectivités] ne disposent pas des mêmes possibilités pour s'adapter par des efforts de gestion à une contrainte budgétaire accrue ».

De cette façon, malgré la gestion rigoureuse et en dépit des efforts consentis ces dernières années, l'évolution annuelle des dépenses réelles de fonctionnement à hauteur de 0,18 % constatée pour la période 2014-2016, n'a pas déterminé pour le Département de Maine-et-Loire un coefficient éligible à la modulation telle que prévue par la loi.

Or, le Département limite déjà ses dépenses à ses plus stricts domaines de compétences. En témoigne le ratio de rigidité des charges qui s'élevait à 80,5 % en 2016 et qui atteint 80,75 % en 2017, alors que ce ratio représente 75 % en moyenne pour les départements de même strate démographique. Le budget de fonctionnement du Maine-et-Loire est notamment constitué d'une plus grande part de dépenses d'aide sociale obligatoire. Ainsi, pour le Maine-et-Loire en 2017, les aides à la personne et les frais de séjour et d'hébergement ont constitué 58,5 % des dépenses réelles de fonctionnement alors que ce ratio représente 55,2 % en moyenne pour les départements de même strate de population et 52,8 % à l'échelle nationale. La carte que vous avez présentée dans votre rapport « Les finances locales 2017 » (p.225) montre d'ailleurs que, dans le Grand

ouest, le Maine-et-Loire est le seul département à appartenir au groupe des départements présentant le ratio dépenses sociales/ dépenses de fonctionnement totales les plus élevées de France.

Dès lors, nous disposons donc d'une marge de manœuvre quasi-nulle, notamment au regard des taux annuels d'évolution des dépenses sociales, pour respecter la trajectoire qui a été prescrite, sans modulation, à + 1,2 %.

Il paraît donc indispensable que l'hétérogénéité des situations soit prise en compte, à défaut de figurer dans les dispositions initiales, tout au moins lors de la comparaison entre les comptes de gestion 2017 et 2018. Faute de quoi, les collectivités seront placées dans une situation de quasi-rupture d'égalité face à l'effort à fournir. En définitive, le mécanisme de reprise financière interviendrait de manière injuste pour certaines d'entre elles, avec des conséquences sur l'investissement local qui, de facto, deviendrait une variable d'ajustement de l'équilibre budgétaire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA MAYENNE

Ce document n'appelle pas de commentaires particuliers de ma part si ce n'est un commentaire relatif à la progression constatée en 2017 de nos dépenses d'investissement comme sept autres départements.

L'augmentation de 15,9 M€ (+ 36,76 %) des dépenses d'investissement hors dette est liée principalement à une progression de nos missions :

- Administration générale, finances et ressources humaines (+ 10,02 %) intégrant notamment le financement d'un nouveau bâtiment dédié à une antenne solidarité (Saint-Berthevin) ;*
 - Développement local et enseignement (+7,08 %) comprenant le financement de l'opération bâtiment ESPE Faculté de droit ;*
 - Environnement, développement durable et mobilités (+ 23,67 %) dont le pôle d'échange multimodal de Laval ;*
 - Routes, très haut débit, habitat (quasi doublement des crédits) prenant en compte une très forte majoration des programmes routes (+ 8 M€) et déploiement des équipements et usages numériques (+5,7 M€).*
-

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA MOSELLE

La Cour observe que les recettes de fonctionnement des Départements ont progressé de 1,64 Md€ (+ 2,5 %) en 2017, soit à un rythme identique à celui de 2016. La croissance particulièrement forte des DMTO est soulignée, dans des proportions néanmoins variées. Le Département de la Moselle est cité comme ayant bénéficié d'une hausse de 45 %. Si les DMTO ont effectivement connu un fort dynamisme en Moselle en 2017, cette hausse inédite est observée essentiellement de septembre à novembre. L'évolution de ce produit est erratique et la dynamique annuelle connaît des disparités géographiques. Ainsi, en Moselle l'évolution a été de + 11,35 % en 2015 contre + 17,3 % pour l'ensemble des départements, et en 2016, le produit en Moselle est en légère hausse (+ 1,37 %) alors qu'il est de + 7,82 % pour l'ensemble des départements. Si en 2017, l'évolution est de + 45 % pour la Moselle, elle est de + 17 % pour l'ensemble des départements.

Par ailleurs, la Cour relève une évolution contrastée entre les départements s'agissant de l'épargne nette. Le graphique présenté montre que la Moselle connaît une évolution de son épargne nette de 35 M€ en 2017, ce qui la place parmi les départements du dernier décile (épargne nette en hausse de 12 M€ à 53 M€).

Cette évolution résulte à la fois du produit de DMTO exceptionnel mais aussi de la hausse du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (+ 17,3 M€). En effet, le taux de Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB) a été augmenté de 10 % en Moselle en 2017, ce qui explique l'augmentation de + 11,44 % de cette recette en 2017. Il peut être rappelé que le produit de la TFPB a augmenté de seulement + 1,55 % en 2016, alors que l'évolution moyenne du produit a atteint + 7,12 % pour l'ensemble des départements, du fait de l'augmentation des taux par un grand nombre d'entre eux en 2016.

Dès lors, si la Moselle voit sa situation s'améliorer fortement en 2017, cela résulte de la conjonction de ces deux facteurs conjoncturels.

En effet jusqu'en 2016, la situation financière de la Moselle se caractérise par une atonie de ses recettes et l'augmentation importante de ses dépenses sociales.

Ainsi, en 2016 la Moselle a perdu un montant de DGF supérieur à 2 % de ses recettes de fonctionnement (cf. rapport de la Cour des Comptes 2017 sur les finances locales, page 41). Cette même année, la

Moselle se classait parmi les 7 départements dont les dépenses sociales non compensées sont supérieures de 30 % à la moyenne (idem, page 235).

L'épargne nette du Département de la Moselle n'a cessé de baisser de 2013 à 2015 passant de 31,6 M€ en 2013 à 9,8 M€ en 2015, pour amorcer une hausse en 2016 à 18,2 M€, avant d'atteindre 53,2 M€ en 2017.

Le résultat 2017 est donc exceptionnel. Si la situation financière de la collectivité reste équilibrée, cela est en particulier le résultat d'une gestion rigoureuse des dépenses de fonctionnement.

Pour autant, cette situation demeure préoccupante, à l'instar de celle de la plupart des Départements, au regard de l'évolution des dépenses sociales et du reste à charge non compensé bien trop élevé en Moselle.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA NIÈVRE

En ce qui concerne les données chiffrées propres à la Nièvre, la seule occurrence du département appelle la remarque suivante. La baisse particulièrement forte de l'épargne nette du département de la Nièvre en 2017 s'explique d'abord par la baisse des dotations de 7 % - DGF et prélèvement sur la DCRTP notamment -, baisse qui n'est pas compensée par le dynamisme des DMTO, dont la croissance est inférieure à la moyenne nationale dans notre département rural. Je me permets de rappeler que la Nièvre perçoit deux fois moins de recettes par habitant de DMTO que la moyenne nationale.

La maîtrise des dépenses engagée par le département a été pour sa part contrariée par la forte hausse de la PCH et des frais d'hébergement des personnes âgées, du fait de l'augmentation du nombre de bénéficiaires. Le reste à charge des allocations individuelles de solidarité pour notre département reste considérable (27,7 M€), supérieur même au montant des investissements pour 2017 (24,5 M€).

Vous soulignez également l'effet des nouvelles normes, mesuré par le CNEN. Celui-ci impacte les finances du département de la Nièvre à plusieurs titres. En matière de dépenses de personnel, l'augmentation du point d'indice et le protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations ont respectivement induit une hausse de celles-ci de 280 000 € et 242 000 €. On peut citer également les dépenses générées par la dématérialisation, aussi souhaitable soit-elle.

Je ne peux donc que partager le constat que vous faites de l'addition des inégalités en termes de recettes fiscales et de reste à charge, et souscrire à votre analyse souhaitant le rééquilibrage des dotations forfaitaires et des dotations de péréquation, critique dans le cadre d'une contractualisation insuffisamment individualisée, à laquelle nous ne pouvons souscrire dans les termes établis.

Face à ces contraintes pesant sur le budget de fonctionnement, nous avons dû nous résoudre à réduire de 13 % le volume d'investissements aux fins de stabilisation de l'encours de dette.

La situation spécifique de la Nièvre est, il me semble, caractéristique de nombre de départements ruraux dont la faiblesse démographique, le vieillissement de la population, et la fragilité des ressources économiques (CVAE, DMTO) sont des facteurs défavorables insuffisamment pris en compte par les transferts financiers de l'État.

Les leviers fiscaux y sont de surcroît très faibles dans la mesure où le taux plafond pour les DMTO y est généralement atteint, et le taux d'imposition sur le foncier bâti y est très largement supérieur à la moyenne nationale (16,4 %), comme c'est le cas dans la Nièvre où il s'établit à un niveau de 23,9 %.

Il nous semble urgent de remédier à cette aggravation préoccupante des inégalités entre grandes métropoles et territoires ruraux, par un renforcement des mesures péréquatrices bien sûr, mais aussi et surtout par l'octroi de ressources fiscales adaptées dans le cadre d'une refonte de la fiscalité locale tant attendue.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU NORD

Une nouvelle stratégie budgétaire et financière pour le département du nord engagée depuis 2015

L'affirmation d'une nouvelle stratégie de gestion

Face à une situation financière difficile, liée d'une part à des recettes de fiscalité peu dynamiques et une diminution des dotations de l'État et, d'autre part, à une croissance non maîtrisée des allocations individuelles de solidarité, insuffisamment compensées, le Département du Nord a, depuis l'arrivée du nouvel exécutif en avril 2015, réorienté ses politiques publiques et engagé un plan d'économies volontariste. Dans le

même temps, 35 Millions d'euros d'arriérés dans le champ social ont été rattrapés au compte administratif (CA) 2015 et 88,8 Millions au CA 2016.

Un réexamen complet des politiques publiques et de leur mode de gestion a ainsi été mené, aboutissant à l'adoption de délibérations cadres et à la mise en œuvre de nouvelles orientations et modes de gestion.

De surcroît, dans un souci d'affirmation de cette trajectoire financière, le Département met en œuvre des outils de programmation pluriannuelle tant en fonctionnement (PPF) qu'en investissement (PPI).

Une stratégie affirmée de maîtrise de la dette et de modération du recours à l'emprunt a requis l'utilisation du levier fiscal pour relancer la politique d'investissement avec une augmentation de 100 Millions d'euros de la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2016 et 2017 et une restitution de 50 Millions d'euros de fiscalité aux Nordistes au budget primitif (BP) 2018.

Des réorientations de politiques et l'optimisation des ressources pour parvenir à mettre en œuvre un plan d'économies de 100 Millions d'euros en dépenses de fonctionnement.

Le plan d'économies, de 100 Millions d'euros, travaillé au cours du second semestre 2015 a permis de restaurer des marges de manœuvre dès le vote du BP 2016. Le CA 2016 s'est ainsi établi à 2 585,6 Millions d'euros. Le plan s'est articulé autour de :

- la réorientation de certaines politiques, notamment dans le domaine du social (mise en place de Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens avec les établissements d'hébergement enfance, personnes âgées et personnes en situation de handicap; création de plateformes emploi dans un souci de favoriser le retour à l'emploi des allocataires du RSA) ;*
- le recentrage de certaines politiques autour de priorités définies par l'exécutif (culture, transport) ;*
- l'arrêt de certaines politiques volontaristes (développement économique) ;*
- l'optimisation des ressources internes du Département (revue des modes de gestion - en régie ou en externalisation, gestion des véhicules, du patrimoine) ;*
- la maîtrise de la trajectoire des effectifs et la revue de la politique de ressources humaines.*

Une revue complète de la gestion des ressources humaines

La maîtrise de la masse salariale

Depuis 2015, le Département a engagé un certain nombre de chantiers qui lui ont permis de réduire ses effectifs et donc ses dépenses de personnel. L'objectif fixé par l'exécutif nouvellement élu était de stabiliser la masse salariale voire si possible de la diminuer.

Concernant la réduction des dépenses de personnel, la masse salariale du Département du Nord (377,5 Millions d'euros au CA 2016) a diminué de 5,7 Millions d'euros de 2015 à 2016 malgré des dépenses réglementaires supplémentaires : augmentation des cotisations patronales, instauration de nouveaux dispositifs de NBI, augmentation de la valeur du point des fonctionnaires de 0,6 % du 1er juillet 2016.

Cette baisse de la masse salariale s'explique essentiellement par une politique d'optimisation des effectifs, tant au niveau des effectifs permanents (- 168 effectifs permanents payés du 31 décembre 2015 au 31 décembre 2016), qu'au niveau des effectifs en contrat à durée déterminée (- 3,1 Millions d'euros).

Dans une moindre mesure, cette diminution de la masse salariale résulte de la mise en place d'une nouvelle politique de ressources humaines dans le domaine de l'avancement et des promotions internes (- 0,7 Millions d'euros). En décembre 2015, le Département comptait 8 067 agents sur postes permanents. Ils étaient 7 899 agents au 31 décembre 2016 et 7 598 agents au 31 décembre 2017, soit une diminution de 469 postes permanents.

La transformation de l'administration

Dans un premier temps, la réorganisation générale des services a permis en 2015-2016 d'adapter l'organigramme aux évolutions de politiques publiques souhaitées, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint.

Les missions des services départementaux ont ainsi été revues : elles ont été rationalisées (comme les actions en faveur de la jeunesse), reconfigurées (réorganisation territoriale de la voirie par exemple), voire abandonnées (fermeture du magasin central d'approvisionnement ou encore de la crèche départementale).

La réorganisation a aussi été l'opportunité de réaliser de nécessaires changements organisationnels liés notamment aux évolutions technologiques (digitalisation de l'offre de services, dématérialisation de la chaîne comptable...), à des processus d'optimisation (modernisation des

fonctions financière et achat) ou d'expérimenter de nouveaux modes de gestion publique (marché d'externalisation de l'entretien, chantier d'insertion pour les espaces verts des collèges...).

La réorganisation des services a par ailleurs entraîné un resserrement de la chaîne hiérarchique.

Ainsi, le nombre de Directeurs ou Directeurs Adjointes est passé de 52 en 2015 à 41 en 2018. De plus, ces derniers sont de plus en plus impliqués dans la réalisation des objectifs de pilotage de la masse salariale (suivi mensuel des effectifs permanents, nouvelles modalités de gestion de certaines enveloppes RH – CDD, heures supplémentaires...) dans le cadre du développement d'outils partagés et du partage de la fonction RH.

L'objectif pour les années à venir est de neutraliser les effets conjugués du glissement vieillesse technicité (GVT) et des mesures réglementaires catégorielles, soit une moyenne annuelle constatée sur les 3 dernières années de +2 % d'augmentation de la masse salariale.

Cette trajectoire se décline par Direction Générale Adjointe (DGA) et repose à la fois sur le principe du non remplacement systématique des agents « sortants » (retraites, mutations, détachements, disponibilités...) mais aussi sur la mise en œuvre de « projets à impacts RH » (PIRH) i.e. de projets d'optimisation des activités qui auront pour conséquence une baisse d'effectifs.

La définition, le pilotage et le suivi de ces PIRH reposent sur des arbitrages stratégiques en Comité de Direction Générale tous les trimestres et sur un dialogue de gestion mensuel entre les secrétariats généraux des DGA et la DRH.

Dans le cadre de la réorganisation, tout agent concerné par une évolution substantielle de ses missions est en droit de bénéficier d'un accompagnement dédié de la DRH : sur les 1 000 mouvements entre mi-2015 et mi-2016, quelques 370 agents ont été accompagnés au titre du « repositionnement ».

Pour accompagner la transformation départementale, et notamment les PIRH des DGA, la DRH lance un laboratoire interne d'innovation RH dans l'objectif de faire évoluer les dispositifs actuels de formation et d'accompagnement en fonction des besoins des agents, d'anticiper les changements à venir (quelle qu'en soit l'origine) et donc de favoriser l'accompagnement des agents, de façon collective ou individuelle, sur de nouveaux postes ou métiers.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DU PUY-DE-DÔME**

Le Département du Puy-de-Dôme est notamment cité dans le rapport parmi les 16 qui ont connu en 2017 un taux d'évolution de leurs dépenses de personnels supérieur à la tendance nationale (+1,32 %) voire deux fois supérieurs pour certains à ladite tendance. Le rapport précise également que « La Cour souhaite que les départements cités lui indiquent les facteurs ayant conduit à ces évolutions ».

Les charges de personnels de notre département se sont effectivement établies à 123,86 millions d'euros contre 117,80 millions d'euros en 2016 soit une augmentation de 5,14 %.

Toutefois, cette progression provient en majeure partie de la suppression d'un budget annexe. Le Conseil départemental du Puy-de-Dôme a en effet décidé par délibération du 13 décembre 2016 de dissoudre le budget annexe du parc technique départemental (ancien parc de l'équipement transféré au 1^{er} janvier 2011). Les dépenses de personnels de ce budget annexe ont été ainsi transférées au sein du budget principal et se sont élevées à 4,45 millions d'euros en 2017 (contre 4,44 millions d'euros en 2016 au sein de l'ancien budget annexe).

Si l'on neutralise comme il se doit ces dépenses en 2017 sur le budget principal de façon à disposer d'un périmètre homogène de comparaison, la croissance des dépenses de personnels du Département du Puy-de-Dôme est ainsi ramenée à +1,37 % soit un taux très proche de celui de la tendance nationale.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DU RHÔNE**

Je souhaite souligner, en premier lieu, la qualité du travail réalisé et l'importance que revêt ce type d'analyse pour les collectivités. Ces précieux éléments contribuent ainsi à alimenter notre information et nous permettent d'avoir une vue claire, synthétique et objective des finances locales.

Le dispositif de contractualisation est parfaitement analysé, et je partage les doutes exprimés quant à la réalisation de l'objectif final. Il me semble important d'insister dans cette partie sur le peu, voire l'absence, d'échange et de dialogue de l'État avec les collectivités signataires. Ceci n'a pas permis la prise en compte des spécificités de chaque collectivité,

par ailleurs préconisée par la Cour, notamment pour le Département du Rhône.

Dans les écueils du dispositif de contractualisation, il est également important de rajouter que ce dispositif :

- *se fonde sur un calcul erroné du périmètre du Département du Rhône et de la Métropole de Lyon pour l'année 2014. En effet, en reconstituant l'exercice 2014 sur la base d'une clef population et non pas de la clef CLECRT utilisée lors de la mise en œuvre de la loi MAPTAM, le mode de calcul choisi par l'État a contribué à pénaliser fortement le Département du Rhône ;*
- *contribue à pénaliser les collectivités qui souhaitent mutualiser des équipements ou services. Ceci est le cas pour le Département du Rhône qui supporte 100 % du budget des archives départementales et métropolitaines alors que la Métropole de Lyon en rembourse 75 %.*

Ces 2 problèmes remettent profondément en cause le bien-fondé et le caractère exemplaire de la Métropole de LYON issue de la Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. En effet, la Métropole de Lyon et le Département du Rhône sont les deux collectivités ayant le taux de progression annuelle de leurs dépenses de fonctionnement, calculé par l'État entre 2014 et 2016, affiché comme le plus élevé.

Par ailleurs le pacte financier :

- *ne prend pas en compte les charges nettes, quand bien même des recettes viendraient financer une partie des dépenses ;*
- *n'exclut pas les dépenses liées à la certification des comptes pour les collectivités expérimentatrices ;*
- *intègre des dépenses sur lesquelles les départements n'ont pas la main et qu'ils ne maîtrisent pas (allocations individuelles de solidarité, mineurs non accompagnés, évolution point d'indice, accord PPCR, etc....).*

Concernant la situation financière des départements, je crois nécessaire de préciser qu'il n'y a pas eu « de moindres efforts d'économie » mais que les efforts effectués par les départements ont été annihilés par l'explosion des dépenses liées aux mineurs non accompagnés. Ainsi, pour le Département du Rhône, la dépense globale liée à l'accueil des MNA a été de 6,34 M€ en 2017, contre 2,5 M€ en 2016 et 1M€ en 2015.

De même, la fragilité de la situation financière des départements, qui suscite je crois un consensus général, n'est pas uniquement liée à l'évolution des dépenses sociales mais aussi à la poursuite de la baisse des dotations globales de fonctionnement en 2017, à la différence du bloc communal qui a été ménagé. C'est ainsi qu'en 2017 le Département du Rhône a vu sa DGF diminuée de 9,667 M€ (soit 27,144 M€ pour les années 2015 à 2017).

Concernant les dépenses de ressources humaines, les départements dont les frais de personnel baissent pour la seconde année consécutive. Le département du Rhône n'est pas cité alors qu'il se trouve également dans cette situation (ses dépenses au chapitre 012 baissent pour la seconde année consécutive soit -2,92 % de 2015/2016 puis -0,09 % de 2016/2017). En outre le dernier paragraphe précise l'impact des coûts de l'aide sociale à l'enfance selon que le placement est effectué en famille d'accueil ou en établissement. Je crois important de préciser dans cette partie que les départements subissent une pénurie des vocations de famille d'accueil, les contraignant à opter pour le placement en établissement.

La réduction de l'encours de dette est abordée. Il est à noter que l'exercice 2017 est pour le département du Rhône, mais aussi pour l'ensemble des collectivités ayant eu recours au fonds de soutien en 2016, le premier exercice plein pour lequel leur dette a été sécurisée, impactant, compte tenu des enjeux financiers, l'évolution de l'encours de dette sur la période 2016/2017.

Enfin, il pourrait utilement être noté que l'illustration dans le domaine de l'éducation a des impacts tant pour le bloc communal que pour les autres niveaux de collectivités et en premier lieu les départements qui accueillent les collégiens immédiatement à la sortie des établissements du premier degré.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA SEINE-SAINT-DENIS

Vous mettez en avant, concernant les territoires départementaux, le caractère hétérogène des situations socio-économique et financière. La Seine-Saint-Denis est en effet et à bien des égards confrontés à des réalités beaucoup plus contrastées que la tendance nationale.

Contrairement à ce que vous observez pour l'ensemble des Départements, nous ne constatons pas de desserrement de la contrainte sur nos ressources, encore moins sur l'évolution de nos dépenses sociales. Si

l'ensemble des Départements a connu en 2017 un ralentissement de la progression des dépenses sociales (1,6 %) en raison notamment de la stabilisation des dépenses de RSA, ce n'est pas le cas de la Seine-Saint-Denis. En effet, pour notre part, nous avons constaté une croissance des dépenses sociales de près de 4 % (dont +3,6 % au titre du RSA, +4,9 % liée à l'APA et +13,6 % pour la PCH).

De plus, comme le souligne d'ailleurs la Cour, la Seine-Saint-Denis semble être le seul département à connaître une très forte progression de ses dépenses liées à l'aide sociale à l'enfance (près de +25 %) en raison notamment des frais de prise en charge des mineurs non accompagnés. Cette réalité souligne l'impérative urgence à trouver une solution au financement de cette compétence, pour laquelle les départements ne bénéficient pas à ce jour de la solidarité nationale indispensable pour répondre aux enjeux.

À propos des autres dépenses de fonctionnement, la Cour souligne très justement que les rémunérations et charges de la collectivité ont été stabilisées (- 0,3 %) à 377 millions d'euros en 2017 (contre 378 millions d'euros en 2016), suite à d'importants efforts de gestion. Cependant, le constat dressé d'une hausse des achats de biens et services ne se vérifie pas en Seine-Saint-Denis puisqu'ils ont connu une diminution de -0,4 % entre 2016 et 2017. En tout état de cause, alors que la majorité des collectivités atténuait ses efforts de gestion, nous les avons maintenus. Ainsi, depuis 2011, nos dépenses de fonctionnement des moyens généraux ont diminué de plus de 7 %, marquant l'engagement de la collectivité dans l'efficacité de la dépense publique.

Sur le volet des recettes, les produits ont évolué de +1,1 % pour atteindre 1 781 millions d'euros en 2017. Cette progression s'explique principalement par la dynamique du produit des droits de mutation (+12,8 %), le versement par l'État du fonds exceptionnel (24,6 millions d'euros) et le produit de la taxe sur le foncier bâti sans augmentation du taux.

La participation du Département à la réduction du déficit public s'est traduite enfin par un prélèvement sur sa DGF de 22 millions d'euros en 2017.

Cette faible progression des recettes générales et la forte croissance des dépenses sociales, ont eu pour conséquence une compression de l'épargne nette, que la Cour constate. L'effet ciseau reste d'une actualité brûlante pour la Seine-Saint-Denis.

Comme l'a très récemment rappelé le rapport parlementaire réalisé par Messieurs Cornut-Gentille et Kokouendo, portant évaluation

de l'action de l'État en Seine-Saint-Denis, le Département connaît pourtant des particularités exceptionnelles en France métropolitaine. Aux fragilités du territoire s'ajoutent le sous-engagement de l'État dans les politiques de droit commun sur le territoire et la faiblesse des équipements publics.

C'est pour répondre à ces enjeux que le Conseil départemental a voté plusieurs grands plans d'investissement dans les domaines de l'éducation, de la petite enfance, de l'écologie urbaine et de la mobilité. L'effort en équipement du Département de la Seine-Saint-Denis s'est traduit par une augmentation de près de 5 % en 2017 et se poursuivra dans les années à venir. Le développement du territoire Séquano-dionysien doit être une priorité partagée, impliquant que chacun assume ses responsabilités, notamment financière pour l'État.

La situation contrainte du Département de la Seine-Saint-Denis doit être mise en regard du dispositif de régulation de la dépense locale introduit par la contractualisation, dont la Cour questionne, à très juste titre d'ailleurs, l'efficacité et la prise en compte de la diversité des situations locales. Il est très surprenant que le Département ne soit éligible ni au critère de bonification au titre du revenu moyen par habitant, ni au titre de sa dynamique démographique.

En imposant une contrainte sur la seule dépense, la contractualisation va entraîner des réductions du périmètre des services publics et la fin des projets cofinancés sans améliorer la situation des finances publiques. A l'heure où des parlementaires dénoncent à juste titre la démission de la puissance publique en Seine-Saint-Denis, le plus absurde serait que l'augmentation subie des charges entraîne demain une sanction financière de l'État.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA SOMME

Tout d'abord, je vous remercie de souligner les actions importantes réalisées par le Conseil départemental de la Somme pour réduire ses dépenses de fonctionnement. Il s'agit d'un effort particulièrement sensible, dont la contrepartie humaine, et parfois politique, n'est pas neutre.

Dans la synthèse proposée dans votre rapport, vous précisez que « la qualité du dialogue entre l'État et les collectivités reste une des conditions essentielles d'une maîtrise durable des finances locales ». Je

rejoins votre analyse et regrette que les démarches de concertation engagées avec le Gouvernement sur le juste financement des Allocations Individuelles de Solidarités n'aboutissent pas à un financement pérenne de ces allocations relevant de la solidarité nationale. Vous précisez par ailleurs que « le nouveau dispositif de régulation des finances locales présente des faiblesses ». Je vous précise que le Département de la Somme a, au regard de ces faiblesses, refusé de signer le contrat proposé par l'État dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi de Programmation des Finances Publiques. Sans être exhaustif, le projet de contrat qui m'a été adressé comportait de nombreuses limites et en particulier l'absence réelle de négociation, l'absence d'engagements financiers de l'État pour les années 2018 à 2022, l'absence de retraitement dans le pacte financier proposé de l'évolution des dépenses du Département de celles induites par les décisions unilatérales de l'État ou encore l'absence d'intégration dans le pacte financier des mesures d'économie déjà réalisées par le Département à compter de 2015 (l'exercice de référence étant 2014) ainsi que des efforts de mutualisation mis en œuvre avec ses partenaires.

Dans le rapport transmis : « De leur côté, les départements de ... la Somme, ... ont réduit leurs dépenses de personnel pour la seconde année consécutive ». Après une baisse de près de 1 % entre 2016 et 2015, c'est une baisse de la masse salariale de 2,71 % qui est constatée entre 2017 et 2016. Je vous remercie une nouvelle fois de souligner cet effort de gestion.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE BORDEAUX MÉTROPOLE

S'agissant de la synthèse liminaire, je ne peux que partager vos conclusions d'une nécessaire prise en considération des spécificités territoriales, qui pèsent sur les charges des collectivités mais induisent également une dynamique de recettes liée à l'attractivité du territoire et l'accroissement démographique. Ainsi il me semblerait important d'introduire dans le cadre du dialogue annuel prévu avec le représentant de l'État, d'une part, la possibilité d'actualiser les variables modulant le niveau de progression autorisée des dépenses par recours à une période glissante et d'autre part, un raisonnement en « charge nette » pour apprécier la véritable contribution de la collectivité à l'accroissement ou réduction des déficits publics.

En effet, plus que la seule prise en compte des dépenses, méthode pour le moins « rustique », c'est bien l'équilibre global de nos finances qui importe et en particulier pour nos collectivités. Le recours à l'« épargne

de gestion », bon indicateur de l'évolution respective des charges et des produits, aurait été indéniablement plus significatif.

Cette prise en considération du « fait local » pourrait effectivement trouver à mieux s'appliquer également dans la méthode s'agissant des décisions intéressant les collectivités ; notamment celles touchant aux ressources à moyen terme et à l'autonomie financière (y compris en matière de dépenses par l'application de mesures unilatérales).

S'agissant plus particulièrement de la réforme des dotations et de la position de la Cour en faveur d'un rééquilibrage au profit des dotations de péréquation afin de réduire les inégalités de richesse des collectivités, je serais plus réservé dès lors que l'appréciation de ladite richesse serait toujours réalisée sur la base du seul potentiel fiscal, qui ne saurait être un indicateur fiable de la richesse des habitants des mêmes collectivités et de ce fait de leurs besoins de services publics.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE NANTES MÉTROPOLE

Le dynamisme démographique de la métropole nantaise implique un déploiement des services publics en proportion du nombre d'habitants, notamment dans le domaine des transports publics, de la collecte des déchets mais aussi, pour ce qui relève des communes, dans le secteur de l'éducation, de la culture et de la petite enfance, par exemple.

En conséquence, le mécanisme de participation des collectivités au redressement des comptes publics, qui s'est traduit par une réduction uniforme de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement, aurait mérité de mieux tenir compte de la diversité des situations locales et des évolutions démographiques.

C'est en substance cette recherche de modulation qui est, encore actuellement, attendue dans le dispositif de contractualisation afin de répondre pleinement aux enjeux de financement des services publics.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE RENNES MÉTROPOLE

Concernant l'évolution des dépenses de personnel tout d'abord, le rapport souligne la progression plus importante de ce poste de dépenses dans les EPCI (+9 % par rapport à 2016) que dans les communes (+1,9 %) tout en soulignant que cet écart « paraît cohérent avec la poursuite des

transferts de compétences des unes (les communes) aux autres (les EPCI) ».

Si le rapport rappelle l'impact des mesures nationales décidées par l'État telles que la mise en œuvre du PPCR ou la revalorisation du point d'indice, il déplore toutefois que « l'effort de maîtrise des dépenses de personnel par les communes et EPCI, qui s'était renforcé en 2016 au regard des années antérieures, s'est quelques peu relâché en 2017. De façon plus détaillée, la croissance des dépenses de personnel des blocs métropolitains est ainsi évoquée. L'ensemble intercommunal composé de Rennes Métropole et de ses Communes membres est cité avec une croissance de +4,5 % par rapport à 2016.

Il me paraît utile de vous préciser que les dépenses de personnel de Rennes Métropole ont été très fortement impactées en 2017 par le transfert de 48 postes en provenance du Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine. Cette charge nouvelle de 1,92 M€ sur l'exercice 2017 fait suite au transfert de la voirie départementale prévu par la loi NOTRe

Par ailleurs, le rapport mentionne une augmentation de l'encours de dette du bloc métropolitain de Rennes Métropole avec une progression de +14 % par rapport à 2016.

Cette augmentation du stock de dette s'explique par un ambitieux programme d'investissement. En sus des investissements récurrents en matière de logement, de voirie ou d'assainissement, Rennes Métropole finance des opérations d'ampleur telles que la construction d'une seconde ligne de métro, la construction d'un centre de congrès ou la construction d'un pôle d'échanges multimodal.

S'il est exact que le recours à l'emprunt de Rennes Métropole a augmenté entre 2016 et 2017, il convient toutefois de souligner que cela s'inscrit dans le cadre d'une stratégie de financement délibérée et bien définie.

Pour couvrir les besoins de financement de son programme d'investissement, Rennes Métropole est en effet engagée dans une démarche de notation financière qui se traduit par une analyse financière prospective indépendante réalisée par l'agence Moody's. En 2017, puis à nouveau en mars 2018, Rennes Métropole a ainsi obtenu la note de long terme Aa3 qui traduit la soutenabilité de sa dette et les modalités de financement de son programme d'investissements.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE TOULOUSE MÉTROPOLE

A l'instar de nombreuses collectivités de la même strate et avant même la mise en place du dispositif de contractualisation, Toulouse Métropole s'est engagée dans un plan de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement.

Ainsi, tandis que le rapport indique que les dépenses de personnel du bloc métropolitain progressent de 4,9 %, ce taux de progression n'est pas retraité de l'ensemble des transferts ayant impactés l'exercice 2017. Il s'agit tout d'abord des transferts départementaux, notamment relatifs à la compétence voirie, mais également du transfert de la compétence GEMAPI, de l'ensemble des cimetières toulousains à la Métropole, ainsi que de la création de services communs comme le permet l'article L 4211-4-2 du Code Général des Collectivités Territoriales. Ces différents changements de périmètre représentent un volume de masse salariale de près 49 millions d'euros. À périmètre constant, la progression des dépenses de personnel de la Métropole atteint 1,2 % soit une progression en cohérence avec les objectifs de bonne gestion que s'est fixée la collectivité.

Pour autant, les efforts conduits pour maîtriser nos dépenses de fonctionnement sont au service d'une programmation des investissements ambitieuse pour un territoire dont l'exceptionnelle et constante dynamique démographique et économique doit être accompagnée.

Ainsi, les dépenses d'équipement ont progressé de près de 40 % entre 2016 et 2017, pour atteindre un volume global de 338 millions d'euros investis sur le territoire métropolitain. Cette situation explique la progression de l'encours de dette de 16 %, sans pour autant dégrader le ratio de capacité de désendettement qui reste inférieur à 10 ans. En effet, grâce au pilotage des charges de fonctionnement que nous avons entrepris, l'épargne nette de Toulouse Métropole se maintient à un niveau supérieur (55 millions d'euros) à la trajectoire que nous nous étions fixée en 2015 (43 millions d'euros à l'horizon 2017). Cette situation permet de modérer le recours à l'emprunt et d'assurer pour les années à venir la réalisation des infrastructures et équipements métropolitains.

Dans ce contexte, Toulouse Métropole s'est engagée dans le dispositif de contractualisation, prévu par L'article 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. En tant que Président de France Urbaine, j'ai porté cette nouvelle modalité de contribution des collectivités territoriales à la diminution de la dépense publique. Néanmoins, eu égard à la dynamique de la dépense des EPCI en progression globale de 4,1 % en 2017, l'analyse du respect de la

trajectoire devrait prendre en compte les impacts des modifications de périmètre et les caractéristiques propres au développement de chaque territoire. De la même manière, les décisions gouvernementales qui pèseront sur la dépense locale devraient faire l'objet d'un détournement, afin de ne pas pénaliser Faction publique locale. « L'incertitude relative à l'efficacité du dispositif de régulation de la dépense locale » pourra ainsi être levée à la condition que l'exécution des contrats tienne effectivement compte de la diversité des situations locales.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION BOURGES PLUS

Je tiens tout d'abord à vous remercier de cette transmission et, puisque vous m'invitez à m'exprimer, je souhaite également confirmer un point mis en exergue dans votre document, en témoignant de l'expérience de Bourges Plus.

Il s'agit du caractère erratique de la CVAE qui pénalise fortement notre équilibre budgétaire. En effet, cette ressource fiscale perçue depuis 2011, sur notre territoire, a évolué comme suit :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (notification)
CVAE (en M€)	8,56	9,58	8,28	9,67	9,72	8,49	9,72	8,73
Variation annuelle		+11,9 %	-13,6 %	+16,8 %	+0,5 %	-12,6 %	+14,5 %	-10,2 %

Outre les fluctuations importantes constatées sur la période, vous noterez que cette année, Bourges Plus percevra à peu près le même montant qu'en 2011, alors même que le tissu économique, notamment sous l'impulsion de notre Communauté d'Agglomération, s'est développé depuis cette date. Ainsi, au caractère erratique, s'ajoute l'absence de dynamisme sur la période, ce qui rend pour le moins compliqué la construction des budgets, notamment dans un contexte de diminution des dotations de l'État toujours vrai en 2018 sur notre territoire, et quand ce produit représente près d'un quart de nos recettes fiscales (hors TEOM).

Savoir que Bourges Plus n'est certainement pas la seule collectivité affectée, n'a rien de rassurant, mais interroge encore plus sur les modalités de calcul et de répartition de cet impôt. Il est déconcertant de ne pas constater localement de lien fort entre l'activité économique et le rendement de la CVAE. Votre rapport souligne les difficultés d'en

prévoir les montants. Effectivement, nous ne disposons pas suffisamment d'informations de la part de nos interlocuteurs de l'Administration Fiscale, lesquels, malgré la qualité du partenariat établi, semblent manquer de moyens pour nous apporter tous les éléments d'anticipation de produits.

Améliorer la visibilité de la CVAE par un meilleur partage de l'information à tous les niveaux, et éventuellement introduire un dispositif de lissage atténuant les variations d'une année sur l'autre, seraient à mon sens, deux orientations qui permettraient à l'ensemble des collectivités concernées de mieux établir leur prospective et ainsi optimiser les moyens de respecter la trajectoire imposée des finances publiques.

RÉPONSE DU MAIRE D'AMIENS

Le document que vous m'avez transmis concerne l'analyse de l'exercice par les communes de leurs compétences scolaire et périscolaire. Les constats portés par votre juridiction s'avèrent particulièrement intéressants et utiles pour l'exercice de cette compétence fondamentale pour les habitants et qui a connu de nombreuses réformes sur les dernières années.

Comme vous le signalez justement, et cela ne s'applique pas qu'à la compétence scolaire et périscolaire, l'exercice d'une compétence partagée, ici avec l'État, nécessite une articulation fine et qui fixe les responsabilités respectives et une gouvernance efficiente.

Dans la commune que j'ai l'honneur de diriger, la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires a été conduite avec l'objectif central de l'intérêt de l'enfant et avec une méthode participative associant l'ensemble des acteurs de la communauté éducative.

Quant à la possible extension de l'obligation de scolarisation des enfants dès trois ans, votre rapport indique que « la réforme peut également avoir pour conséquence la création d'un nombre important de classes nouvelles comme à Amiens où le taux relativement faible de scolarisation des enfants de moins de six ans dans le secteur public (80 %) entraînerait la création de 23 classes supplémentaires. »

Je partage avec vous l'inquiétude sur l'impact qu'une telle mesure aurait sur les finances de la Ville d'Amiens et sur la nécessité d'une réelle évaluation.

Cela paraît d'autant plus nécessaire au moment où nous venons de signer avec l'État un contrat financier pour les années 2018 à 2020 dans lequel nous nous engageons à maîtriser l'évolution de nos dépenses de fonctionnement.

RÉPONSE DU MAIRE D'ANGOULÊME

Ce rapport traite notamment de la gestion à l'échelon communal des compétences scolaire et périscolaire en écho aux récents travaux des chambres régionales des comptes dans le cadre de leur contrôle de gestion des collectivités territoriales.

La gestion de la Ville d'Angoulême est à ce titre évoquée à trois reprises pour illustrer votre analyse de portée générale. Ces trois mentions n'appellent de ma part ni remarque ni complément particulier. Elles sont de nature à confirmer l'attachement que je porte aux questions éducatives et aux conditions d'apprentissage dans les écoles maternelle et élémentaire de la Ville.

Je regrette toutefois que cette dernière version n'inclut plus l'observation initiale de votre rapport relative à la transformation des garderies en accueil de loisirs sans hébergement. La Cour remarquait en effet que la Ville d'Angoulême avait été en mesure grâce à cette décision d'assurer des activités de meilleure qualité et de mettre en place un encadrement professionnalisé.

Vous noterez par ailleurs que cette décision avait été prise dans un contexte de contraction des moyens humains et financiers de la Ville, démontrant ainsi le soutien constant et affirmé de la municipalité en faveur des politiques éducatives.

RÉPONSE DU MAIRE DE GRIGNY

Les passages citant la ville de Grigny n'appellent de ma part aucun commentaire particulier.

Je tiens par contre à souligner toute la pertinence de votre propos s'agissant de la préparation et de l'évaluation des conditions locales de mise en œuvre des réformes. La réforme des rythmes scolaires comme la mesure de dédoublement des classes pèsent lourdement sur le fonctionnement des collectivités, tant financièrement qu'en termes

d'organisation ou de rapports au sein de la communauté éducative. Pour une ville comme Grigny, dont la surcharge scolaire est établie au regard de la jeunesse de sa population, ces dispositions ont des effets démultipliés, dans un contexte de difficultés financières accentuées, d'autant plus qu'elles n'ont pas été anticipées. Je rejoins parfaitement votre propos de l'absolue nécessité de mener des études d'impact préalables sur les conditions locales de mise en œuvre des réformes, par les gouvernements successifs, afin d'en limiter les effets négatifs sur les dispositions prises pour assurer la maîtrise de nos dépenses.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA ROCHE-SUR-YON

Nous souhaiterions néanmoins que les éléments figurant au renvoi 130 soient complétés des informations suivantes.

Certes les dépenses de fonctionnement augmentent de 7,91 % du fait de la mise d'un nouveau système de refacturation des frais de mutualisation avec l'agglomération, mais il convient également de considérer la recette de fonctionnement correspondante qui vient atténuer cette évolution. En effet, les recettes de fonctionnement ont progressé dans le même temps de 5,86 %.

Aussi, en retraitant les éléments liés à la mutualisation, et en prenant en compte les recettes correspondantes, l'évolution nette des dépenses retombe à 1,96 % entre 2016 et 2017.

RÉPONSE DU MAIRE DE LILLE

Si effectivement la ville de Lille ne reconnaît pas le contrat d'association, elle a conclu sous contrôle du juge administratif un protocole d'accord avec les OGEC en 2011 arrêtant les règles de financements. Ainsi, dans la pratique, le montant versé pour les élèves des classes maternelles privées représente, pour 2017-2018, près de 90 % du coût de scolarisation constaté pour les élèves des classes maternelles publiques.

RÉPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE

À la lecture du rapport de la Cour des comptes, la Ville de Marseille souscrit aux observations selon lesquelles

- ✓ Une plus grande transversalité avec les services de l'État, mais aussi avec la CAF s'impose lors de la définition de nouvelles normes afin de mieux maîtriser l'impact sur les collectivités territoriales.
- ✓ Les conditions locales de la mise en œuvre opérationnelle des réformes doivent être analysées le plus en amont possible en prenant en compte toutes les spécificités.

À défaut, cela peut entraîner des problématiques majeures pouvant remettre en cause les effets escomptés, voire impacter les finances et/ou l'organisation de la commune.

Il en est ainsi du dédoublement des classes de CP et CE1 en REP et REP+. Alors que Marseille est la ville de France qui compte le plus d'écoles en zones d'éducation prioritaire, et par conséquent qui a été la plus impactée par cette réforme, elle a été soumise à la même réglementation que les autres villes.

De même, lors de la mise en œuvre des Temps d'Activités Péri-scolaires, il n'a pas été tenu compte de la taille de Marseille et des difficultés évidentes qu'il y aurait à recruter des animateurs qualifiés en nombre suffisant.

- ✓ Il est nécessaire de mettre en place des conventions d'échanges de données entre l'Éducation Nationale et les communes, afin de disposer de fichiers de qualité permettant de synchroniser régulièrement et de mettre à jour les bases de données (admissions-radiations). Ce type d'échanges doit être aussi organisé avec la CAF. Ce point est particulièrement important pour permettre aux communes d'assurer dans les meilleures conditions possibles les missions qu'elles exercent au nom de l'État (inscription des élèves, respect de l'obligation d'instruction) et pour affiner les prévisions d'effectifs en vue de l'élaboration de la carte scolaire d'une part et l'adaptation du parc immobilier scolaire aux effectifs d'autre part.

→ L'investissement lié à la sécurisation des locaux du patrimoine scolaire correspond à des dépenses nouvelles pour les communes. De plus, aujourd'hui, les communes ne disposent que d'instructions et non d'une réglementation normative, à la différence de la sécurité incendie. Cela fragilise l'investissement qui serait éventuellement remis en cause par une norme définie dans les années à venir.

→L'effort financier pour les communes est particulièrement important sur cette compétence obligatoire. C'est bien souvent le premier poste budgétaire, comme c'est le cas à Marseille, puisqu'il représente près de 17 % des dépenses totales de la Collectivité au Compte Administratif 2017.

→La gestion du personnel demeure un axe fort dans la politique de l'Éducation. Le poids des ressources humaines est très significatif dans le budget scolaire.

Cela nécessite une organisation très fine prenant en compte :

1. Une double « hiérarchie » entre le temps scolaire et le temps périscolaire
2. Des agents relevant de filières différentes (filière médico-sociale, technique...)
3. Des agents de statuts différents (titulaire, contractuel...).

Du fait de la pénibilité du travail et d'une moyenne d'âge élevée, ces agents présentent un taux d'absentéisme supérieur à la moyenne. Ce constat pèse lourdement sur le budget de la commune en général et sur la masse salariale en particulier.

→La réforme des temps scolaires a engendré de nouveaux besoins pour les parents. Les communes se doivent d'y répondre en développant une offre adaptée aux attentes des administrés, aux rythmes chrono-biologiques des enfants et aux contraintes budgétaires.

De ce fait, le retour à la semaine des 4 jours combiné au Plan Mercredi ne permettront pas une diminution des coûts de fonctionnement, tant sur la masse salariale que sur les subventions versées aux opérateurs tels que les fédérations populaires.

À la lecture du rapport de la Cour des comptes, la Ville de Marseille réfute l'affirmation selon laquelle

- ✓ le rythme d'investissement de la Collectivité n'a pas permis de suivre l'évolution de la démographie scolaire.

La Ville de Marseille compte 444 écoles. Elles accueillent 76 790 élèves dans 3 329 classes. Cela représente une moyenne de 23,1 enfants par classe. En 2017, la moyenne nationale est de 25,5 enfants par classe en maternelle et 23 enfants par classe en élémentaire, soit 23,8 enfants par classe en moyenne pondérée (en considérant qu'un tiers des enfants sont en maternelle et deux tiers en élémentaire). Ainsi, le nombre moyen d'enfants par classe à Marseille est conforme à la moyenne nationale.

La Ville de Marseille investit en moyenne 30 millions d'euros par an dans les écoles, dont plus de 46 millions en 2017.

RÉPONSE DU MAIRE DE SENS

Concernant les modalités de calcul du forfait par élève, la collectivité a d'ores et déjà pris en compte les remarques de la Chambre régionale des comptes de Bourgogne - Franche-Comté.

La collectivité rappelle que la circulaire relative aux règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat (circulaire n° 2012 du 15 février 2012) ne présente les dépenses qu'à titre indicatif et que les charges à prendre en compte restent à la libre appréciation de la collectivité.

Concernant le financement des nouvelles activités périscolaires, contrairement à d'autres communes ne disposant pas de service périscolaire, la ville de SENS disposait déjà d'un accueil très élargi sur le temps périscolaire

Ainsi, les coûts supplémentaires pour la collectivité ne correspondaient qu'à l'extension des horaires de 45 mn les lundis, mardis, jeudis et vendredis, et au paiement de prestations pour les activités mises en place. Il convient de rappeler que la masse salariale du service périscolaire représente 1 218 000 € pour la collectivité pour 19 sites concernés. Aussi, nous pouvons affirmer que les coûts directs et indirects de l'accueil des NAP dans le cadre global du service périscolaire sont largement supérieurs à la somme indiquée par la Chambre.

RÉPONSE DU MAIRE DE SEVRAN

Dans ce rapport, à plusieurs occasions, la ville de Sevrans est citée et je souhaiterais donc apporter des réponses et des précisions sur les points mentionnés en lien avec la ville.

Le rapport fait un état détaillé de la manière dont les villes gèrent leurs activités scolaires et périscolaires et propose un état des lieux suite à la mise en œuvre de la réforme des rythmes éducatifs. Force est de constater que de multiples dispositions ont été mises en œuvre par les villes, en fonction de leurs spécificités géographiques, sociales, des moyens périscolaires préexistants à la réforme des rythmes scolaires. Mais, la mise

en œuvre des rythmes éducatifs est aussi sous-tendue par des choix politiques clairs et assumés.

Le périscolaire est un des leviers qui permet aux villes de combattre les inégalités entre territoires. Offrir des activités de qualité, avec un coût pour les familles très réduit, ouvre la possibilité aux enfants de découvrir des activités culturelles, scientifiques, sportives etc... C'est ce qui a conduit la réflexion de Sevrans sur cette question.

Pour mettre en œuvre cette politique, la ville a fait le choix de conserver des taux d'encadrement élevé avec 1 animateur pour 14 enfants en élémentaire et un animateur pour 10 enfants en maternelle, quand bien même la ville a signé un PEDT qui lui aurait permis de déroger à ces taux d'encadrement. Vous avez évalué ce choix à un surcoût entre 0,3 et 0,4 M€ mais c'est un choix raisonné et assumé car comme il est rappelé dans le rapport à de multiples reprises, le développement des activités périscolaires a pris une place de plus en plus conséquente au sein des communes, ce qui est le cas à Sevrans, et ces activités viennent compléter le service public de l'Éducation Nationale. La ville s'est inscrite totalement dans une logique de coéducation.

Lors de la rentrée de septembre 2018, les écoles retrouveront un rythme scolaire de 4 jours. La ville n'a pas souhaité imposer un retour aux 4 jours dès la rentrée 2017. Elle voulait prendre le temps de consulter la communauté éducative afin d'entendre tous les acteurs de la coéducation. Convaincue des effets bénéfiques de la réforme tant pour le rythme des enfants mais aussi en terme de d'apprentissages multiples, la Municipalité a toutefois pris acte du large vote en faveur des 4 jours et met donc en œuvre ce changement pour la prochaine rentrée scolaire.

Vous exposez par ailleurs que la ville sous-évalue ses dépenses en personnel du fait d'un manque de suivi fiable au niveau de son système d'information sur les ressources humaines. Ce constat avait été fait par la Municipalité et la Direction Générale des Services et c'est pourquoi la direction des Ressources Humaines s'est dotée d'un nouvel outil, CIRIL, ainsi que d'un agent dédié à la gestion SIRH (système d'information et de gestion des ressources humaines) qui permet aujourd'hui d'avoir un suivi fiable de la masse salariale ainsi que de la bonne affectation des agents.

C'est pourquoi je souhaite qu'un maximum d'enfants puissent bénéficier des services périscolaires de la commune et notamment de la restauration scolaire, ce repas étant bien souvent pour un certain nombre d'enfants, le seul repas équilibré de la journée. 45 % des enfants scolarisés mangent chaque jour à la cantine, soit environ 3000 enfants.

Les tarifs sont volontairement contenus afin de permettre à chaque enfant de pouvoir en bénéficier quel que soit le montant des ressources de la famille. C'est, là encore, une volonté forte de la Ville de Sevrans que de permettre à un maximum d'enfants de fréquenter la restauration scolaire notamment.

Pour autant, la municipalité a demandé aux services d'améliorer les recouvrements. De nouveaux outils permettant aux familles de disposer d'une plus grande souplesse dans les moyens de paiement ont été mis en place en partenariat avec la Trésorerie. La municipalité va renforcer ces efforts en améliorant les procédures de recouvrement et en mettant en place en parallèle un quotient familial pour l'ensemble des activités de la ville dès 2019.

Sur la question de la gestion des prérogatives scolaires de la commune, je confirme le travail partenarial que la ville entretient avec l'Éducation Nationale, ce qui permet de mettre en œuvre les différentes réformes à destination des élèves afin de leur offrir cette plus-value éducative qui leur permettra de réduire les inégalités scolaires dès leur entrée à l'école : la ville a ouvert ainsi 5 classes de toute petite section avec 100 enfants de moins de 3 ans scolarisés. La ville est d'ailleurs prête à accueillir d'autres sections de tout petits tant les besoins sont présents sur notre territoire.

Depuis l'année dernière la commune a mis en œuvre les dédoublements des CP et CE1 en REP et REP+ en engageant les travaux nécessaires pour offrir les meilleures conditions d'enseignement possibles. Par ailleurs ces classes de CP et CE1 ont été équipées d'outils numériques innovants puisqu'elles sont dotées de tableaux numériques interactifs. C'est aussi par cette politique que la commune combat la fracture numérique.

La ville de Sevrans a fait de l'enfance et de la jeunesse une priorité et c'est pourquoi cela se traduit budgétairement par des choix forts faits en direction des écoles.

Les territoires ne sont pas égaux et c'est bien aux pouvoirs publics de rééquilibrer les choses si nous voulons bâtir une société où chacun pourra trouver sa place. L'investissement auprès de notre jeunesse est un investissement pour l'avenir de tous. Ce sont les communes, de par leurs compétences sur les domaines périscolaires et scolaires du premier degré, qui sont les premières et indispensables clés de la formation des citoyens de demain.

RÉPONSE DU MAIRE DE TOULOUSE

Le travail de l'AMF avec l'État sur une charte d'engagement pour la reconnaissance sociale des ATSEM est porteur de risques pour les grandes villes. En effet, les dotations en ATSEM sont beaucoup plus importantes dans celles-ci que dans les communes dont l'AMF se revendique. De la même manière, leur place, y compris dans les activités scolaires et périscolaires, est très différente. En outre, pour ce qui concerne Toulouse, une charte ATSEM - enseignant a été signée en 2013. Elle a été révisée, dans le cadre du projet éducatif de territoire, pour aboutir, en 2017, à la Charte des métiers de l'éducation.

La multiplication comme le maintien de petites écoles posent des questions à l'Éducation nationale, mais sont surtout générateurs d'un surcoût manifeste pour les collectivités. La convergence des intérêts de l'Éducation nationale et des villes devrait ainsi être soulignée.

Toulouse est citée sur le cas du quartier de Malepère où il n'existe à ce jour pas d'école pour accueillir les jeunes Toulousains. Cette situation a donné lieu à une convention avec la commune de Saint-Orens. Celle-ci va être amenée à évoluer puisque la scolarisation des Toulousains nouvellement arrivés sur ce quartier rentre dans le cadre normal de l'accueil par l'école de proximité sur le ban communal. Cette situation s'éteindra donc avec l'ouverture du groupe scolaire Mailhos en 2019.

RÉPONSE DU MAIRE DE VIZILLE

Il est expliqué dans ce rapport l'absence de dispositif sur la commune de Vizille d'instaurer un droit d'accueil gratuit des élèves lorsque les enseignements ne peuvent leur être délivrés notamment en cas de grève. Il ne vous aura pas échappé, qu'en cas de grève, les agents de la commune sont aussi concernés, cet état de fait ne permet pas à la commune de Vizille d'avoir les capacités humaines suffisantes pour organiser un tel dispositif.