



PRESIDENCE

LE CONSEILLER
POUR LA
COMMUNICATION
ET LES AFFAIRES
CULTURELLES

LE CONSEILLER
POUR LA PRESSE

Paris, le 9 février 2012

Le Président de la République, après son intervention télévisée du 29 janvier, a convoqué à l'Elysée, vendredi 10 février à 9 h 30 une « Conférence des finances locales » sans ordre du jour ni document préparatoire.

Il s'agit d'« envisager la participation des collectivités territoriales à la réduction des déficits publics ».

Devant la tentation de stigmatiser les élus locaux coupables d'avoir trop dépensé, le Président du Sénat, Jean-Pierre Bel et le sénateur François Marc, rapporteur spécial des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », ont souhaité présenter un état des lieux établi notamment à partir des travaux du Sénat élaborés de façon collective et pluraliste.

Vous en souhaitant bonne réception,

M'jid EL GUERRAB

Jean-Loup REVERIER

**LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, ACTEURS
DU SERVICE PUBLIC ET DE LA MAÎTRISE DES
FINANCES PUBLIQUES**

*M. Jean-Pierre Bel,
Président du Sénat*

et

*M. François Marc,
Sénateur du Finistère,
Rapporteur spécial des crédits de la mission « Relations avec
les collectivités territoriales »*

9 Février 2012

La décentralisation poursuit, depuis 30 ans, l'objectif d'optimiser la qualité du service public en rapprochant le processus de décision des citoyens et en favorisant l'émergence d'une démocratie de proximité.

De nombreux rapports parlementaires, mais aussi de la Cour des comptes, de l'Observatoire des finances locales, ou de groupes de travail ad hoc, retracent ce bouleversement institutionnel et permettent d'en évaluer les effets. Tous ces rapports montrent que les collectivités territoriales ont joué efficacement leur rôle en assumant les compétences qui leur ont été transférées par l'Etat et en modernisant le service public.

Les augmentations de dépenses locales proviennent ainsi, pour une large part, de cette prise en charge des compétences nouvelles, de l'amélioration du service public de proximité et de l'implication croissante des collectivités pour pallier le désengagement de l'Etat dans ses propres sphères de compétences comme le financement des grandes infrastructures.

C'est ce qu'indiquait la Cour des comptes, en 2009, dans son rapport sur la décentralisation : « trois facteurs liés à la décentralisation sont déterminants pour expliquer [les] augmentations de dépenses : les transferts de charges décentralisées mais compensées, l'accompagnement de ces transferts par création de moyens de fonctionnement supplémentaires mais non compensés, enfin un rattrapage « qualitatif » des équipements ou services transmis par l'Etat. Le cas de la remise à niveau des établissements scolaires du second degré, tant au plan immobilier que de la gestion des ressources humaines des personnels d'entretien, en est l'illustration la moins contestable ».

Dans le contexte actuel de faible croissance et de nécessité de maîtriser les finances publiques, les collectivités territoriales ont un rôle essentiel, tant au service de la croissance de long terme que de celui de la maîtrise des dépenses. Il doit s'inscrire dans le cadre d'un contrat de confiance renouvelé avec l'Etat.

I. LA VISION COMPTABLE D'UNE DECENTRALISATION QUI RUINERAIT LES EFFORTS DE RIGUEUR D'UN ETAT VERTUEUX

A. UN DISCOURS STIGMATISANT EST PRIVILEGIE A LA CONCERTATION

Du discours de Saint-Dizier, le 20 octobre 2009¹, aux vœux aux parlementaires, le 11 janvier 2012², le chef de l'Etat a critiqué de manière récurrente la gestion des collectivités territoriales, **qui constituerait un frein au retour à l'équilibre des comptes publics et viendrait réduire l'effet, sur ces comptes comme sur la compétitivité de la France, des politiques de rigueur menées par l'Etat.**

Ces critiques ont **créé un climat de défiance, accru par l'absence de volonté du Président de la République et du Gouvernement d'engager une réelle négociation avec les collectivités locales, dans le respect des compétences de chacun.**

Ainsi, la conférence nationale des exécutifs (CNE), installée par le Premier ministre en octobre 2007 et censée répondre « à la nécessité d'un partenariat étroit entre le Gouvernement et les collectivités territoriales, dans un esprit de responsabilité partagée » ne dépend depuis sa création, que de la volonté gouvernementale pour sa convocation et son ordre du jour, et n'a plus été réunie depuis juillet 2008. A l'occasion de cette réunion, le Premier ministre avait indiqué que « les réformes ne se fer[ai]ent pas contre les collectivités territoriales ou sans elles ». Ces intentions ne se sont pas traduites par une réelle concertation lors de la préparation des réformes qui ont affecté le fonctionnement des collectivités territoriales (mise en place du conseiller territorial, carte intercommunale) ou leurs ressources (réforme de la taxe professionnelle).

A ce cadre institutionnel, qui devait être rénové et relancé dans une configuration visant à garantir une meilleure efficacité, le Gouvernement a privilégié des conférences *ad hoc* inscrivant la question des finances locales dans celle, plus large, des finances publiques.

B. L'AUGMENTATION DES DEPENSES DE PERSONNEL CONCERNE ESSENTIELLEMENT LE « BLOC COMMUNAL »

Le prétendu « laxisme » budgétaire des collectivités territoriales n'a qu'un poids limité dans le déficit public : il ne représente que 0,1 % du produit intérieur brut en 2010 (il est ainsi plus de 67 fois moins élevé que celui de l'Etat). La dette des collectivités territoriales, qui ne correspond qu'aux emprunts nécessaires au financement des investissements, compte tenu de la « règle d'or » qui régit leurs budgets, ne représente pour sa part que 10 % de l'endettement public total³.

Le prétendu « laxisme » budgétaire des collectivités territoriales est systématiquement illustré par le contraste entre leurs recrutements et la politique de non-remplacement partiel des départs en retraite mise en œuvre par l'Etat. C'est ainsi que le chef de l'Etat oppose la création, en 10 ans, de 1998 à 2009, de plus d'un demi-million d'emplois publics dans l'ensemble des collectivités locales, comparé à la diminution, sur la même période, du nombre de fonctionnaires d'Etat de 59 000, ajoutant que « la baisse du nombre de fonctionnaire de l'Etat s'est accélérée puisque, durant ces cinq dernières années, 160 000 postes de fonctionnaires de l'Etat ont été supprimés ».

Enfin, il « appelle tous les élus locaux à entendre le message que vient de leur adresser le Premier Président de

¹ « Les impôts locaux augmentent. Quant à la fonction publique territoriale : 36 000 nouveaux emplois publics en 2008, sans nouveaux transferts de compétences et dans le même temps l'Etat en supprime 35 000. Comment voulez-vous que notre pays puisse s'en sortir si l'on continue cela ? ».

² « Je sais bien que la crise frappe vos collectivités aussi et que tout ceci n'est pas facile, mais en 10 ans, de 1998 à 2009, l'ensemble des collectivités locales ont créé un peu plus d'un demi-million d'emplois publics. « Sur la même période, le nombre de fonctionnaires d'Etat a diminué de 59 000. Depuis que je suis Président de la République, la baisse du nombre de fonctionnaires de l'Etat s'est accélérée puisque, durant ces cinq dernières années, 160 000 postes de fonctionnaires de l'Etat ont été supprimés. (...) ce sont les mêmes contribuables au plan national, comme au plan local, qui sont sollicités pour financer les dépenses publiques, exactement les mêmes. (...) Comment voulez-vous que nos concitoyens comprennent quelque chose si la règle du 1 sur 2 s'applique à l'Etat et s'il n'existe aucune règle de maîtrise pour les collectivités territoriales ? ».

³ Ce montant peut être rapporté à la part des dépenses locales dans la dépense publique totale, qui est de 20,3 %.

la Cour des Comptes : « Une réelle maîtrise de la dépense locale passe par une gestion plus rigoureuse des effectifs de la fonction publique territoriale. » (...) **Nos collectivités territoriales, spécialement régions et départements, ne peuvent pas être exonérées de cette réforme** ».

Ces assertions doivent être précisées :

En premier lieu, elles passent sous silence les conséquences des transferts de compétence opérés vers les départements et les régions au cours de la période 2006-2008, qui ont entraîné le transfert d'environ 130 000 agents de l'Etat (Agents TOS de l'éducation nationale, équipements etc.)⁴. Ainsi, la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur précise que « sur les années 1999 à 2008, les effectifs ont augmenté de 467 000 en incluant les transferts de personnel liés à la décentralisation. Hors transferts, la croissance est de 350 000 emplois, dont les deux tiers dans le secteur communal ». En outre, ce transfert n'a pas donné lieu à une réduction à due concurrence des agents de l'Etat, puisque la baisse n'est sur cette période que de 59 000 agents, ce qui montre qu'il n'a pas tiré, sur ses effectifs, toutes les conséquences des transferts aux collectivités.

En deuxième lieu, l'application de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), a conduit à un abandon de certains territoires par l'Etat (réforme des cartes judiciaires, militaires, scolaires, ...). Cette politique a eu un effet sur les recettes des collectivités, mais aussi sur leurs dépenses, compte tenu des coûts induits : conversion des bâtiments, réinstallation d'activités, dispositifs garantissant l'accessibilité aux services publics...

Enfin, alors que le Président de la République vise particulièrement les départements et les régions, l'ensemble des rapports montre au contraire que **la hausse des dépenses de personnel est essentiellement le fait du bloc communal (intercommunalités et communes).**

Selon la Cour des comptes, dans son rapport « La conduite par l'Etat de la décentralisation » d'octobre 2009 : « s'il existe un lien général entre la décentralisation et la montée en puissance de la fonction publique territoriale, il est en revanche **difficile d'établir une corrélation parfaite entre les transferts de compétences et la progression des effectifs de chaque niveau de collectivité**. En effet, cette progression est particulièrement forte pour des échelons territoriaux qui ne sont pas concernés au premier chef par la décentralisation ». Elle rappelle ainsi, dans son rapport annuel public 2012 que « entre 1998 et 2009, si les intercommunalités ont vu leurs effectifs progresser de 9,7 % par an en moyenne, les effectifs communaux ont cependant continué de progresser de 1,4 % par an ». Hors transferts de compétences, le rapport Carrez-Thénault soulignait également que « le bloc communal, par son poids relatif, concentre la majeure partie des hausses de dépenses à champ constant sur longue période ».

II. LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ONT CONSIDERABLEMENT MODERNISE LES COMPETENCES TRANSFEREES PAR L'ETAT

A. LA HAUSSE DES DEPENSES PUBLIQUES LOCALES RESULTE ESSENTIELLEMENT DES TRANSFERTS DE COMPETENCES

L'augmentation des dépenses publiques locales est principalement une **conséquence de la décentralisation opérée dans notre pays depuis 30 ans**.

Le rapport du groupe de travail Carrez-Thénault sur la maîtrise des dépenses locales, remis à l'occasion de la deuxième conférence sur les déficits publics du 20 mai 2010 évalue l'impact des transferts de compétences sur les dépenses locales : « Les dépenses des collectivités locales évoluent à un rythme plus élevé que le PIB. **Depuis 1983, (...) environ 60 % de cette hausse est due aux transferts de compétences intervenus lors des vagues successives de décentralisation** ». Le rapport précise également que « cette hausse des dépenses à champ constant s'est produite essentiellement entre 1983 et 1994 ».

⁴ Dans son rapport public 2012, la Cour des comptes estime que « à la suite de la loi du 13 août 2004 qui a défini l'acte II de la décentralisation, 133 000 personnels, comptabilisés en équivalents temps plein (ETP) travaillant dans les services de l'Etat, ont été transférés aux collectivités territoriales dans les années 2006-2009 ».

Ce sont, dans la période récente, les transferts de compétence décidés en 2004 qui ont fortement impacté à la hausse les dépenses des collectivités territoriales.

B. LES RECRUTEMENTS SONT POUR PARTIE INDUITS PAR LES CONDITIONS DES TRANSFERTS DE COMPETENCES

Dans un rapport de novembre 2010 sur les transferts de personnel de l'Etat vers les collectivités territoriales⁵, les sénateurs **Claude Jeannerot** et **Eric Doligé** soulignent que « *les conditions des transferts de personnels ont conduit les collectivités territoriales à devoir recruter de nouveaux personnels pour plusieurs raisons* » :

- « *il y a eu des consignes ministérielles qui ont contribué à limiter le périmètre des transferts de personnels aux emplois d'exécution⁶. (...) ce qui ne correspondait ni à la lettre ni à l'esprit de la loi* » (par exemple dans le domaine de la voirie nationale où seuls les personnels des directions départementales ont été transférés) ;

- « *dans plusieurs départements, il y a eu une contestation de l'estimation des effectifs à transférer au regard du maintien de la continuité du service public* ». Les départements ont souvent jugé que les effectifs proposés dans le partage ne leur permettraient pas d'assurer, par exemple, l'entretien des routes dans des conditions satisfaisantes ;

- « *beaucoup d'emplois ont soulevé des problèmes de quotité de temps de travail* ».

Les rapporteurs rappellent que sur ces questions « *les collectivités ont souvent eu le sentiment de se heurter de la part de l'Etat à une « apparence de concertation » plutôt qu'à une approche ouverte et négociée* ».

Aussi, « *les collectivités territoriales ont bien été obligées de s'adapter, en recrutant les personnels qui ne leur ont pas été attribués ou qui leur étaient nécessaires, ce qui leur est aujourd'hui reproché au regard de la progression des effectifs de la fonction publique territoriale* ».

Le rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert sur « *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales* », publié en décembre 2007 dans le cadre de la RGPP, avait déjà relevé que « *les transferts de compétences [avaient] conduit à un renforcement important des effectifs administratifs des régions et des départements, faute de transfert suffisant des personnels de l'Etat et de leur savoir-faire* ».

Cette analyse est confirmée par la Cour des comptes, par exemple dans le cadre du bilan de la décentralisation routière figurant dans son rapport public annuel 2012. Elle souligne que « *des difficultés particulières sont apparues du fait de la typologie des agents transférés. Ces derniers étant très majoritairement de catégorie C, les départements ont ainsi souvent dû reconstituer un encadrement* ».

C. L'AMELIORATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS PAR LA CONDUITE D'UNE POLITIQUE DE « DEPRECARISATION » DES AGENTS PUBLICS TERRITORIAUX

Les collectivités territoriales ont supporté des coûts non compensés du fait des conditions de transfert des personnels de l'Etat : comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport public annuel 2012, « *les personnels concernés étaient essentiellement des agents de catégorie C ayant une moyenne d'âge élevée. Leurs besoins de formation ont été importants, en raison de nombreux cas d'inadaptation au travail et d'un absentéisme élevé* ».

« *Les charges de gestion administrative ont été plus lourdes que prévu. Les données relatives aux effectifs, aux fonctions et aux historiques de carrières produites par l'Etat n'étaient pas fiables. Des collectivités ont découvert des « agents fantômes », sans poste ni affectation* ».

⁵ Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de Claude Jeannerot (PS) et Eric Doligé (UMP) – « *Transferts de personnel de l'Etat vers les collectivités territoriales : un pari réussi, des perspectives financières tendue* » (n° 117, 2010-2011).

⁶ Ainsi, une instruction du ministère de l'Équipement, relative au dimensionnement des services à transférer du 28 mai 2005 (*Gilles de Robien était alors ministre de l'Équipement, Jean-Pierre Raffarin était Premier ministre*) a exclu les postes situés au sommet de la chaîne hiérarchique.

S'agissant de la décentralisation des routes, la Cour relève également que « *les agents de l'Etat transférés, en général plus âgés que ceux des départements, ont pesé sur le glissement vieillesse-technicité (GVT).*

« *Les spécificités des régimes de retraite des fonctionnaires de l'Etat pénalisent en outre les collectivités, dès lors que les agents conservent le statut de la fonction publique d'Etat au moyen d'un détachement sans limitation de durée : beaucoup d'agents transférés bénéficient de la retraite à 55 ans et les taux de cotisations différent* ».

Comme le souligne la Cour, « *l'Etat ne peut, toutefois, pas être tenu pour seul responsable du surcoût constaté. L'inflation des coûts de personnel est également le fait des départements : le régime indemnitaire, la politique d'avancement d'échelon et différents éléments (volume horaire annuel travaillé, titres restaurant, comité des œuvres sociales) sont généralement plus favorables dans les collectivités qu'au sein de l'Etat. Il en résulte des coûts supplémentaires constituant une charge nette non compensée pour les départements* ».

Les collectivités territoriales ont fait le choix de faire bénéficier les personnels transférés par l'Etat des mêmes conditions que celles en vigueur pour leurs fonctionnaires, et, ce faisant, ont amélioré leurs conditions matérielles et la qualité des relations professionnelles.

« *Cette prise en compte concrète des difficultés individuelles a notamment conduit les collectivités à conduire, avec succès, une véritable politique de « déprécarisation » des personnels TOS* » comme le soulignent dans leur rapport, les sénateurs Claude Jeannerot et Eric Doligé.

Ils rappellent que « *les collectivités ont mené une politique sociale conforme au droit, là où l'État s'était montré très laxiste alors qu'il est soumis aux mêmes obligations définies par le tronc commun des garanties du statut général des fonctionnaires* » (médecine du travail, formation, accès aux prestations sociales, avantage d'une gestion de proximité).

Aussi, ils saluent « *l'attitude des collectivités qui ont choisi de faire prévaloir le principe d'égalité de traitement entre tous les agents en fonction au sein de la collectivité sur les considérations financières* ».

D. LE DEFI DE LA QUALITE DES SERVICES PUBLICS CONFIES AUX COLLECTIVITES PAR L'ETAT A ETE RELEVE

De nombreux rapports l'ont montré, mais chacun peut le constater concrètement, sur le terrain, que ce soit dans le domaine de la prise en charge du handicap, de la dépendance ou de la petite enfance, des services de transport ou des équipements sportifs et culturels : la décentralisation a conduit à **une nette amélioration du service public local**. Cette amélioration du service rendu aux usagers grâce à une gestion de proximité constitue d'ailleurs la principale, sinon la seule justification de la décentralisation. Ce volontarisme a un coût, car il suppose souvent une croissance quantitative et qualitative de l'offre (par exemple, la création de nouvelles dessertes ferroviaires régionales), qui n'est pas compensée par l'Etat.

Les sénateurs Claude Jeannerot et Eric Doligé, dans leur rapport précité, notent ainsi que « *globalement le service local a été amélioré* » par « *la recherche d'une meilleure adéquation des ressources aux besoins* » (management par objectif, définition de fiche de poste, identification des métiers) et un « *meilleur service rendu aux citoyens* ».

Aussi, les « *collectivités territoriales ont relevé le défi de la qualité du service public. Elles ont suppléé à l'insuffisance des moyens consacrés précédemment par l'État pour remplir de façon satisfaisante le service public* ».

De même, « *les réformes des politiques publiques en cours se traduisent par des missions nouvelles, demandant des profils de postes qui n'existaient pas auparavant tant dans la fonction publique territoriale (comme par exemple l'instruction et du suivi de la prestation de compensation pour l'autonomie des personnes handicapées) elles ont ainsi créé, par exemple, des postes de TOS supplémentaires pour accroître le ratio de remplacement de ces agents dans les établissements scolaires* ».

La Cour des comptes souligne également, dans son rapport de 2009 sur la décentralisation, que celle-ci a été **une « source autonome de création de postes »** : « *les collectivités embauchent au-delà des effectifs de l'Etat transférés, considérant de façon très générale que leurs nouvelles compétences nécessitent un renforcement des moyens pour améliorer tant leur administration que le niveau de service public* ».

Elle reconnaît **le souci des collectivités d'améliorer le service public rendu** : « *elles ont aussi créé des postes de TOS supplémentaires pour, parmi d'autres motifs, rehausser le ratio de remplacement de ces agents dans les établissements scolaires* ».

« *Cette orientation, qui a des fondements d'opportunité souvent objectifs (...) et qui relève de la libre administration de la collectivité, n'est pas en soi contestable* ».

L'amplification de la décentralisation a également donnée lieu à une « **mutation qualitative** » **de la fonction publique territoriale, comme le souligne le sénateur Edmond Hervé**, dans son rapport publié le 28 juin 2011⁷ : « *Pour être actives et respectées, les collectivités territoriales ont besoin d'une administration compétente* ». Aussi, « *la qualification de la fonction publique territoriale s'est incontestablement renforcée* ».

La part des agents de la catégorie A progresse : 7,9 % en 1998 ; 8,4 % en 2008. Cette qualification se retrouve dans toutes les parties de l'organigramme des collectivités territoriales. « *Nous retrouvons des compétences de haut niveau dans toutes les directions : administration générale, urbanisme, environnement, culture, finances, relations publiques, information...* ».

On relèvera que ces mutations peuvent d'ores et déjà être observées, après seulement quelques années, au niveau des établissements publics d'enseignement supérieur qui ont accédé à l'autonomie dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités du 10 août 2007. Elle ne traduit donc pas une forme de « laxisme », mais bien une volonté d'assurer, mieux que ne le faisait l'Etat, les missions de service public qu'il assumait auparavant.

⁷ Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du sénateur Edmond Hervé (PS) - « *Trente ans de décentralisation : contribution à un bilan* » n° 679 (2010-2011).

E. CLARIFIER LES COMPETENCES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES POUR MIEUX REpondre AUX BESOINS DES CITOYENS

1. Le maintien par l'Etat de doublons coûteux et contreproductifs

La décentralisation a parfois généré des doublons, souvent coûteux et contreproductifs.

Les sénateurs Yves Krattinger et Jacqueline Gourault rappellent⁸, que « *la question de la clarification du rôle de l'Etat est au cœur des nombreuses réflexions en cours sur l'organisation territoriale car toute nouvelle réforme ne peut faire l'économie d'un examen approfondi de ce sujet* ».

Ils dénoncent le fait que « *la réforme des administrations de l'Etat engagée, en 2007, dans le cadre de la RGPP, ne paraît pas avoir pris en compte le contexte institutionnel résultant des actes I et II de la décentralisation* ». Ils notent « *d'ailleurs que les collectivités locales n'ont pas été associées à cette réforme, qui a fait l'objet d'une concertation tout à la fois interministérielle, sous l'égide du Premier ministre, et territoriale, sous la conduite des préfets de région* ».

La Cour des comptes note également que la « *deuxième décentralisation n'a pas non plus été l'occasion de clarifier totalement l'attitude de l'Etat face aux transferts de compétences. Si dans certains domaines il a été mis fin à des cogestions complexes et parfois artificielles (...), d'autres cas montrent une réelle difficulté de l'administration de l'Etat à tirer les conséquences de la décentralisation* » (par exemple en matière de formation des travailleurs sociaux et de formation professionnelle tout au long de la vie).

Elle observe que « *ce n'est qu'à partir de 2007 et après une forte augmentation des dépenses des collectivités territoriales que la tendance paraît s'inverser* ». Toutefois, « *cette décélération n'est pas due au ralentissement des transferts de charges de l'Etat vers les collectivités territoriales qui se sont poursuivis en 2008 en application de l'acte II de la décentralisation. Elle traduit l'inversion très sensible des dépenses d'investissement* », aujourd'hui majoritairement assumée par les collectivités territoriales.

Or, le rapport Carrez-Thénault souligne le **lien évident entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement**. La part importante des collectivités dans les dépenses d'investissements⁹, essentielles à la croissance, entraîne une hausse inévitable des dépenses de fonctionnement. « *En effet, les travaux de MM. Gilbert et Guengant évaluent l'effet d'entraînement des investissements sur les dépenses de fonctionnement à environ 15 % de dépenses annuelles pérennes supplémentaires par rapport au montant de l'investissement nouveau (le résultat est naturellement très variable en fonction de la nature de l'investissement)* ». Chacun peut le comprendre : chaque nouvel équipement appelle des dépenses de fonctionnement et des effectifs supplémentaires pour assurer ensuite son entretien, sa maintenance, son gardiennage et son fonctionnement au quotidien. A cet égard, si la multiplication des partenariats publics-privés (PPP) pour la réalisation d'équipements au cours des dernières années permet à l'Etat de ne pas recruter directement des personnels, elle met clairement en évidence le lien entre l'investissement et le fonctionnement d'un même équipement.

2. L'obligation croissante des collectivités locales d'assumer financièrement les conséquences des désengagements de l'Etat

De nombreuses **décisions de l'Etat entraînent une augmentation des charges pesant sur les collectivités territoriales, sans qu'elles puissent prétendre à une compensation financière** :

- **en matière de sécurité publique** : la fermeture d'une gendarmerie nationale ou la diminution des effectifs de police nationale ont conduit au renforcement de la police municipale. **Ainsi, pour pallier la suppression de 10 000 postes de police par la droite, les effectifs des polices municipales ont augmenté de 35 % entre 2002 et 2010** ;

⁸ « *Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale* » pour la mission sénatoriale temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, de M. Yves Krattinger (PS) et Mme Jacqueline Gourault (RDSE) n° 264 (2008-2009).

⁹ 71 % de l'investissement public total.

- **en matière d'ingénierie** : la suppression progressive de l'ingénierie concurrentielle dans le cadre de la réorganisation de services déconcentrés de l'Etat fait craindre aux communes, notamment rurales, de devoir recourir au privé ;

- **en matière de services départementaux d'incendie et de secours** (SDIS) : leur transfert s'apparente « à un transfert de charges et non de compétences au sens de l'article 72-2 de la Constitution, vers les départements qui ne disposent d'aucune compétence en matière de sécurité civile alors qu'ils sont les premiers financeurs des SDIS »¹⁰.

De nombreux transferts « rampants » trouvent leurs sources dans la RGPP menée par l'Etat, qui « induit pour les collectivités des interventions nouvelles afin de maintenir un niveau minimal de service public sur tout le territoire », comme le rappelle le sénateur **Dominique de Legge**¹¹. Il souligne que l'inventaire réalisé par le Gouvernement pour mettre en œuvre la réorganisation de ses services, sous la contrainte budgétaire « a été vicié dès l'origine : en effet, il n'a pas reposé sur un exercice de toilettage destiné à délimiter clairement les attributions de chacun ».

« C'est le cas emblématique de l'ingénierie publique dite concurrentielle mais c'est aussi pour l'Etat la décision de ne prendre en charge que les seuls mineurs délinquants, de fermer des tribunaux, de réorganiser les implantations des forces de sécurité, de confier aux communes la délivrance des titres d'identité... ».

« Dans tous les cas, ces réformes se traduisent en charges supplémentaires pour les collectivités locales soit qu'elles compensent le désengagement de l'Etat soit qu'elles soient désignées pour remplacer l'Etat dans ses anciennes fonctions (ex. délivrances des titres sécurisés) ».

3. La mise à contribution croissante des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques relevant des compétences de l'Etat

Dès le début de la contractualisation entre l'Etat et les régions, on a pu parler de « mise aux enchères de crédits d'Etat ». Ce phénomène s'est amplifié avec la mise à contribution systématique des collectivités territoriales pour le financement des infrastructures majeures : lignes à grande vitesse (LGV)¹², couverture du territoire par les réseaux numériques, construction de bâtiments universitaires, ...

Dans son rapport précité sur « *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales* », qui s'inscrivait dans le cadre de la RGPP, le groupe de travail présidé par Alain Lambert soulignait d'ailleurs que « *Les appels à participation [de l'Etat] conduisent les collectivités à financer des équipements et des réalisations hors ou aux marges de leurs champs de compétence, privilégiant sans doute la recherche de l'argent « là où il est » plutôt que la sélection des projets sur la base de leur intérêt public et de leur rentabilité socio-économique. L'essentiel des coûts touchent bien sûr les dépenses d'investissement, mais l'activité administrative induite n'est pas non plus négligeable (montage de dossiers, suivi de projet, « réunionite »...)* ».

III. FAIRE CONFIANCE A LA RESPONSABILITE DES ELUS LOCAUX DANS UNE RELATION APAISEE AVEC L'ETAT

A. LA DECENTRALISATION NE DOIT PAS ETRE REMISE EN CAUSE

Le chef de l'Etat entend diminuer les dotations attribuées aux collectivités territoriales pour tout à la fois réduire la dépense publique locale et le déficit de l'Etat. Cette proposition s'appuie sur le double constat :

¹⁰ Rapport d'information, au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, des sénateurs Yves Krattinger (PS) et Roland Du Luart (UMP) « *Les compensations des transferts de compétences : pistes pour des relations apaisées entre l'Etat et les collectivités territoriales* » n° 572 (2009-2010).

¹¹ Rapport d'information du sénateur Dominique de Legge (UMP), au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, présidée par le sénateur PS François Patriat, « *La RGPP : Un défi pour les collectivités territoriales et les territoires* » - n° 666 (2010-2011).

¹² Ainsi, le financement de la LGV Rhin-Rhône, inaugurée le 8 septembre 2011 par le Président de la République, a été assuré pour plus des deux tiers par les collectivités territoriales.

- qu'il existe une « *forte corrélation entre le niveau de ressource d'une collectivité et sa dépense par habitant* » et que ce sont les « *dotations qui ont le plus fort effet explicatif sur le niveau de la dépense* » ;
- **que l'effort financier de l'Etat en faveur collectivités représente une part importante de son budget¹³.**

C'est ainsi que le **groupe de travail Carrez-Thénault¹⁴** a été chargé d'étudier « *la mise en place d'un objectif de dépense locale afin d'infléchir la progression de la dépense* », selon les termes de la lettre de mission du Premier ministre du 1^{er} mars 2010.

Lors de la remise de son rapport à l'occasion de la deuxième conférence sur les déficits publics, le groupe de travail a pourtant **rejeté l'idée d'une modulation des dotations en fonction d'un critère de bonne gestion** :

« ... l'idée d'instituer un critère représentatif de l'effort de maîtrise des dépenses dans la répartition des dotations, au nom de l'idée qu'il faut « récompenser la vertu », se heurte à des difficultés sérieuses. Outre sa complexité, le dispositif suppose en effet que l'on établisse un critère valable de « bonne gestion ». Or, de nombreux effets pervers peuvent se présenter, une baisse des dépenses pouvant fort bien résulter de facteurs exogènes étrangers à une amélioration de la gestion, sans compter qu'il est contestable de privilégier un objectif financier par rapport à un objectif de qualité du service rendu. Le risque existe de se rapprocher de considérations normatives en matière de dépenses que le groupe de travail s'est accordé à écarter de ses propositions ».

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

L'hypothèse d'un mécanisme de type « bonus-malus », étudiée par un groupe de travail pluraliste à la demande du Premier ministre, a donc été écartée.

B. GARANTIR DANS LA DUREE LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES A LA CROISSANCE ET AU SERVICE PUBLIC

1. Une situation financière saine et soutenable

Les collectivités territoriales ont joué un rôle majeur pour limiter les effets de la crise : contre la **crise sociale**, elles ont assuré les politiques de proximité et pris en charge les allocations individuelles de solidarité que l'Etat leur a confié ; contre la **crise économique**, elles ont offert des débouchés essentiels aux entreprises par les achats publics et les dépenses locales d'équipements, qui représentent 71 % de l'investissement public total.

En dépit du contexte économique, les collectivités territoriales ont su maintenir une situation financière relativement saine. Leur besoin de financement devrait atteindre 0,2 % de PIB en 2011, contre près de 4,6 % pour l'Etat.

La situation des collectivités territoriales françaises est **ainsi plus favorable que celle des entités locales dans l'Union européenne**, dont le déficit moyen a atteint 0,8 % du PIB en 2010 contre 0,1 % pour les collectivités françaises, d'après l'étude d'un établissement financier.

De même, la dette des collectivités territoriales française est restée stable au cours du quinquennat et représente environ 10 % du montant total de la dette publique.

Cette gestion saine n'empêche pas pour autant les collectivités territoriales françaises de participer grandement aux dépenses d'investissement puisqu'avec plus de 70 % de l'investissement public civil, elles se situent largement au-dessus de la moyenne européenne (66 %).

¹³ Que l'Etat évalue à 100,6 Md€ en 2012.

¹⁴ Rapport groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales présidé par G. Carrez et M. Thénault – Deuxième conférence sur les déficits publics du 20 mai 2010.

Les élus locaux ont **pleinement conscience de la nécessité de maîtriser davantage les dépenses publiques pour contribuer au retour à l'équilibre des comptes publics.**

Le rapport de l'Observatoire des finances locales¹⁵ souligne d'ailleurs une nette décélération des dépenses de fonctionnement en 2010. Les dépenses de personnel se sont élevées à 52 Md€ sur 148,7 Md€ de dépenses de fonctionnement. Elles ont augmenté de seulement 2,9 % contre + 4,7 % en 2009. Cette décélération s'explique par la fin des transferts des personnels.

« D'après les budgets primitifs 2011, les départements et les régions poursuivent les efforts engagés en 2010 pour limiter la hausse de leurs charges de personnel, respectivement à + 2,5 % et + 2,6 % ».

Il faut donc faire confiance à l'esprit de responsabilité des élus locaux pour maîtriser davantage leur budget, sous le contrôle de leurs électeurs.

2. Préserver un accès au financement des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales assurent plus de 70 % de l'investissement public, dont environ 50 % sont financés par l'emprunt. Elles apportent ainsi une contribution essentielle à la croissance de long terme, mais aussi à l'emploi des entreprises, notamment des PME dans le domaine du bâtiment et des travaux publics. Alors que leurs capacités financières ont été amoindries du fait du gel, puis de la diminution des dotations de l'Etat, et de la réduction de leur pouvoir fiscal, **les collectivités font aujourd'hui face à une difficulté croissante d'accès aux financements**, résultant notamment de la disparition de *Dexia* et la mise en œuvre anticipée de la réglementation bancaire dite « Bâle III ».

Cette situation peut provoquer d'importants effets négatifs sur l'économie française si des solutions ne sont pas rapidement trouvées, tant pour la survie de nombreuses PME que pour la croissance à long terme (financement d'infrastructures, soutien à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation notamment). Elle appelle une réponse à la fois rapide et durable.

3. Institutionnaliser un dialogue régulier entre l'Etat et les collectivités territoriales afin d'optimiser l'action publique

Pour les auteurs du rapport Carrez-Thénault, *« il est indispensable d'instaurer sans attendre un partenariat renouvelé entre l'État et les collectivités locales pour la définition et la gestion de leurs responsabilités partagées. Restaurer la confiance entre l'État et les collectivités locales est une condition nécessaire de la maîtrise durable des équilibres budgétaires locaux. »*

Selon eux, le dialogue doit être structuré autour de la Conférence nationale des exécutifs dont le *« fonctionnement pourrait être amélioré »* (réunions plus régulières, sur un ordre du jour mieux préparé).

¹⁵ Rapport de l'Observatoire des finances locales - « *Les finances des collectivités locales en 2011* » - Juillet 2011 - Rapporteur Charles Guené, Président André Laignel.

4. Réaliser un audit de la décentralisation pour évaluer les politiques publiques et clarifier les compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales

Avant tout nouveau transfert aux collectivités territoriales, il est indispensable de **réaliser un audit de la décentralisation pour mettre fin aux contentieux existants et disposer d'un bilan partagé par l'ensemble des acteurs.**

Il faut **mettre un terme aux enchevêtrements inutiles et favoriser la coordination** dans le champ des compétences partagées.

Le **rapport Carrez-Thénault** demande également que « *l'État ne procède pas à des transferts rampants* » de compétences.

5. Simplifier les normes pour en limiter le coût pour les collectivités territoriales

L'inflation des normes réglementaires et leur coût croissant appellent un **effort de simplification**, par l'examen approfondi du stock de normes et le renforcement des compétences et des moyens de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). A cet égard, le moratoire annoncé par le Président de la République à l'issue de la Conférence des finances publiques de 2010, traduit dans une circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2010, prévoit de nombreuses dérogations et n'a pas véritablement réduit l'inflation normative.

Le coût de ces normes a fait l'objet de nombreux rapports¹⁶. La CCEN l'a évalué, de septembre 2008 à fin 2009, à plus d'un milliard d'euros en année pleine pour une économie estimée à seulement 365 M€. Le bilan 2010 aboutit au même constat, pour un coût estimé 577 M€ pour les collectivités territoriales.

L'examen en décembre dernier par la Commission consultative d'évaluation des normes de 86 décrets d'application de la loi « Grenelle 2 » illustre parfaitement cette inflation : leur application coûtera 2,4 Md€ aux collectivités territoriales dans les 10 prochaines années.

Selon le Président de la commission, Alain Lambert, « *depuis trois ans, la CCEN a examiné 611 normes s'appliquant aux collectivités territoriales. Il se crée une par jour ouvrable !* ».

Le **rapport Carrez-Thénault** demande également que « *l'État (...) s'interdise la création ou le renforcement de normes générant des dépenses locales* ».

6. Accélérer la montée en puissance de la péréquation

Compte tenu des règles d'équilibre applicables aux budgets locaux, les collectivités qui dépensent le plus sont généralement les collectivités les plus riches, qui, souvent, accueillent les populations les moins défavorisées. Dans le contexte économique et social actuel, cette inégalité doit être progressivement corrigée et constitue une clef de la maîtrise des finances locales : selon le rapport Carrez-Thénault, « *une meilleure péréquation permettrait de réduire les dépenses supplémentaires autorisées par l'abondance de recettes des collectivités les mieux dotées et de limiter l'endettement ou les difficultés budgétaires des plus pauvres* ».

Ce rapport appelait ainsi à un « *accroissement de la péréquation* » au sein même des dotations de l'Etat, notamment de la dotation globale de fonctionnement (DGF), dont la progression, quoique réelle, est restée modérée : les dotations de péréquation ne représentaient en 2011 que 17,3 % du montant total de la DGF, soit 7,07 Md€ (contre 15,1 % de la DGF en 2007 correspondant à 5,9 Md€).

¹⁶ Cf. notamment le rapport d'information du sénateur Claude Belot au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : « *La maladie de la norme* » (n° 317, 2010-2011).