



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Revue de dépenses – Masse salariale et achats et charges externes des collectivités territoriales

OCTOBRE 2023

Alain TRIOLLE
Maxime FOREST
Louise AUFRAY
Marie TRUFFIER-BLANC
Quentin BOLLIET
Adrien HAIRAULT

Inspection générale
des finances



RAPPORT CONFIDENTIEL

N° 2023-M-031-04

**REVUE DE DÉPENSES – MASSE SALARIALE ET ACHATS ET
CHARGES EXTERNES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Établi par

MAXIME FOREST
Inspecteur des finances

LOUISE AUFFRAY
Inspectrice des finances

MARIE TRUFFIER-BLANC
Inspectrice des finances adjointe

Avec le concours de
QUENTIN BOLLIET
ADRIEN HAIRAUT
Data-scientists au
pôle science des données

Sous la supervision de
ALAIN TRIOLLE
Inspecteur général des finances

- OCTOBRE 2023 -



SYNTHÈSE

La présente mission a examiné les frais de personnel (75 Md€ en 2022) et les achats et charges externes (51 Md€) des collectivités et leurs groupements (régions, départements, communes et établissements publics de coopération intercommunale – groupements à fiscalité propre et syndicats –, hors établissements publics locaux, en consolidant les budgets principaux et annexes). Ces dépenses, qui représentent 60 % des dépenses de fonctionnement des collectivités, évoluent tendanciellement à la hausse.

(1) La loi de programmation des finances publiques prévoit une décroissance en volume des dépenses de fonctionnement pour la période 2023-2027. Or, pendant les années récentes, ces dépenses ont le plus souvent crû en volume. Respecter l'objectif supposera donc un effort de maîtrise renforcé, qui n'est pas acquis aujourd'hui. **La question des modalités d'application de cette cible est importante et reste ouverte.**

Les collectivités décrivent fréquemment ces deux postes de dépenses comme rigides et difficiles à piloter. Les départements et régions insistent en plus sur leur situation financière générale et sur le poids de leurs dépenses d'intervention (versements destinés à soutenir d'autres entités). Les dépenses d'achats et de personnel sont majoritairement portées par le bloc communal (communes et intercommunalités). Au sein de ce bloc, les dépenses croissent en volume, contredisant l'idée que le développement des groupements intercommunaux génèrerait mécaniquement des économies.

(2) Les frais de personnel croissent de 5 % en 2022 par rapport à 2021 (et 9 % par rapport à 2019), sous le double effet des effectifs (qui sont majoritairement contrôlés par les collectivités) et des rémunérations (qui résultent des politiques de l'État et des décisions locales).

Les effectifs augmentent de 0,5 % par an en moyenne sur une décennie, plus rapidement que la population, principalement portés par le développement de l'intercommunalité qui n'est pas compensé par une baisse équivalente des effectifs des communes. Les maires rencontrés décrivent souvent leur souhait de maintenir leurs effectifs, notamment pour préserver leur capacité d'action et le lien avec la population, dont les attentes ne baissent pas. Différentes modalités d'articulation et mutualisation des services entre communes sont observées, dont les gains sont souvent difficiles à objectiver. Par ailleurs, la croissance des effectifs des régions et la décroissance des départements se compensent, dans un contexte de transfert de compétences.

Au-delà de la structure et de l'articulation des effectifs, le temps de travail (2 % sous la valeur légale, en raison de dérogations nombreuses) et le taux d'absentéisme (plus élevé qu'au sein de l'État ou du secteur privé) invitent à redoubler l'attention portée aux chantiers relatifs aux ressources humaines : santé et sécurité, conditions de travail, encadrement, incitations. C'est aussi **un renouvellement massif des effectifs qui se prépare, avec 7 % de départs à la retraite chaque année** : il s'agit là d'une occasion d'interroger les besoins et de modifier progressivement la structure des compétences. Chaque année, c'est ainsi sur l'équivalent de 5 Md€ de frais de personnel qu'il est possible d'influer par les choix de recrutement.

La hausse des rémunérations est partiellement contrôlée par les collectivités. Pendant les années 2012-2021, **l'augmentation de la masse salariale** (que la mission a examinée en détail pour la population des titulaires présents deux années d'affilée) **est expliquée de manière prédominante par l'évolution de la composante indiciaire**. La contribution de la composante indemnitaire est deux fois plus faible. Une accélération s'est ensuite produite sous l'effet des mesures nationales de revalorisation (notamment la hausse du point d'indice), qui expliquent à elles seules plus du tiers de l'augmentation des frais de personnel en 2022.

Les collectivités mettent en avant le levier indemnitaire pour renforcer leur attractivité, dans un contexte où leurs difficultés de recrutement sont prononcées, sur certains métiers en particulier. Les enquêtes de Pôle emploi montrent toutefois que les collectivités déclarent moins de difficultés de recrutement, en moyenne, que l'ensemble des employeurs publics et privés. Les autres chantiers RH, en particulier en matière de conditions de travail, sont affirmés comme moins prioritaires par les collectivités, mais ils jouent aussi sur l'attractivité.

(3) Les achats des collectivités ont bondi de 9 % en 2022 par rapport à 2021 (et 11 % par rapport à 2019), dans un double contexte : la reprise d'activité après la crise sanitaire et le rebond de l'inflation – en 2022, l'indice des prix à la consommation gagnait 5 % sur un an et 7 % sur trois ans. L'inflation a particulièrement touché les achats d'énergie, mais aussi les prestations correspondant aux services publics externalisés, la maintenance ou l'entretien, les locations, l'alimentation et l'assurance, qui constituent une part importante des achats des collectivités. Des collectivités très exposées à ces postes d'achats se retrouvent dans toutes les strates de population.

Pour contribuer à la maîtrise des dépenses, les leviers de performance de l'achat public sont connus (sourcing, ingénierie des marchés, massification) **mais ne sont pas systématiquement mobilisés**. Les décideurs locaux attachent de l'importance à la stimulation du tissu économique par l'achat local, bien que les plus petites collectivités regrettent souvent d'avoir un faible pouvoir de négociation face aux fournisseurs. En conséquence, la performance économique des achats reste un objectif difficile à satisfaire.

La rigidité ressentie de certains outils de la commande publique illustre aussi le besoin, et parfois le déficit, de compétences en matière d'achat public. Un niveau d'ambition de l'ordre de 10 % d'économies semble pouvoir être poursuivi à moyen terme par la mobilisation accrue de ces outils : c'est à la fois la cible que se donnent plusieurs collectivités très impliquées dans ces démarches de rationalisation et de professionnalisation des achats, et l'ordre de grandeur des gains achats qu'une centrale d'achat comme l'UGAP estime fournir en moyenne à ses adhérents. Il ne s'agit toutefois pas d'un levier mécanique d'économies, et le montant global correspondant – autour de 5 Md€ – ne peut pas être considéré comme atteignable à court terme. En outre, des stratégies ponctuelles de non-achat, qui ont déjà été engagées, peuvent fournir un surcroît d'économies : réduire de 15 % les consommations énergétiques dégagerait de l'ordre de 1 Md€ d'économies aux conditions économiques de 2022.

(4) Ces économies potentielles ne peuvent pas être recherchées *in abstracto* sans prendre en compte l'évolution des besoins. La transition écologique, en particulier, va modifier tant les dépenses d'investissement que de fonctionnement. Des besoins nouveaux de compétences apparaissent dans les organisations, bien qu'ils ne soient pas encore clairement identifiés par toutes les collectivités.

La mission identifie un **potentiel d'amélioration de l'information des décideurs locaux, en particulier en matière d'achats**, pour leur fournir des éléments de comparaison et renforcer leur pouvoir de négociation. En outre, une **réflexion plus avancée sur la mutualisation**, qui peut être à la fois une manière de maîtriser les effectifs, de gérer les articulations de compétences et d'atténuer les tensions de recrutement, pourrait être outillée par un recensement, une évaluation et une diffusion des pratiques actuelles.

Rapport

Tableau 1 : Liste des propositions

N°	Proposition
1	Les associations de collectivités si elles en partagent l'intérêt, ou l'OFGL ou les administrations (notamment la DGCL) pourraient œuvrer à faciliter l'ouverture des données déjà produites relatives aux effectifs des collectivités.
2	Les associations de collectivités si elles en partagent l'intérêt, ou l'OFGL ou un autre organe désigné par les parties précédentes pourraient faciliter l'échange d'information sur les volumes et les prix de certains segments d'achat prioritaires, voire proposer des études sur les coûts complets de certains services publics.
3	Les associations de collectivités si elles en partagent l'intérêt, ou l'OFGL ou un autre organe désigné par les parties précédentes pourraient faciliter et diffuser le recensement des pratiques de mutualisation et encourager leur évaluation en proposant un cadre méthodologique.

Source : Mission.



SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LES FRAIS DE PERSONNEL ET LES ACHATS ET CHARGES EXTERNES DES COLLECTIVITÉS PÈSENT MAJORITAIREMENT SUR LE NIVEAU COMMUNAL ET SONT APPELÉS À DÉCROÎTRE EN VOLUME, CE QUI SUPPOSE UN EFFORT RENOUVELÉ.....	2
1.1. La trajectoire historique de hausse de ces postes de dépenses ne permet pas de respecter sans effort la cible des finances publiques à horizon 2027.....	2
1.1.1. <i>Le personnel et les achats représentent 42 % de la dépense des collectivités et croissent plus vite que les autres postes de dépenses locales.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Ces postes de dépenses locales, historiquement plus dynamiques que les mêmes dépenses de l'État, ont connu un ralentissement à partir de 2014 ..</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>La trajectoire des finances publiques visée par le Gouvernement suppose une contraction en volume des dépenses locales de fonctionnement, qui n'est pas acquise.....</i>	<i>4</i>
1.2. La plus grande part des achats et des frais de personnel est portée par le bloc communal, qui croît et dans lequel la commune résiste.....	5
1.2.1. <i>La répartition des dépenses entre les collectivités laisse apparaître la complexité et la diversité des articulations entre leurs missions.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Des niveaux de dépenses très contrastés d'une commune à l'autre.....</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>Au niveau intercommunal, des dépenses plus élevées dans les grands GFP, en parallèle d'un modèle syndical qui coexiste.....</i>	<i>8</i>
1.2.4. <i>Les départements et les régions font face à des équations financières différentes, dans lesquelles les achats et le personnel ont une part moindre qu'au niveau communal</i>	<i>10</i>
1.3. Ces dépenses essentielles, perçues comme rigides et exigeantes à piloter, restent contrôlées par le niveau des recettes de fonctionnement.....	10
2. LA MASSE SALARIALE CROÎT SOUS LE DOUBLE EFFET DE L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS ET DES RÉMUNÉRATIONS	12
2.1. Avec 1,9 millions de personnes, les effectifs augmentent sous l'effet principal du développement intercommunal.....	12
2.1.1. <i>Si la croissance des effectifs des régions a été relativement équilibrée par la décroissance des départements, la hausse de l'intercommunalité traduit une forme d'ambivalence de la mutualisation, qui n'est pas synonyme d'économies.....</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>La mutualisation des services peut, dans certains cas, générer des économies, qui gagneraient toutefois à être explicitement recherchées et mesurées.....</i>	<i>14</i>
2.1.3. <i>Les différentes formes d'externalisation constituent un panel d'outils en dehors de la masse salariale, tantôt mobilisés pour gagner en performance, tantôt subis et choisis par défaut.....</i>	<i>15</i>
2.1.4. <i>Le temps de travail et la présence au travail demeurent des points d'attention, parce qu'ils réduisent la productivité et appellent des chantiers RH ambitieux.....</i>	<i>16</i>
2.1.5. <i>Le renouvellement à venir de plus de 7 % des effectifs chaque année constitue une opportunité de repenser les organisations.....</i>	<i>17</i>

2.2.	L'augmentation des rémunérations, qui est partiellement contrôlée par les collectivités, recouvre des situations contrastées en matière d'attractivité	18
2.2.1.	<i>L'augmentation de la masse salariale a majoritairement été expliquée par la composante indiciaire des rémunérations</i>	18
2.2.2.	<i>Face à des enjeux d'attractivité particulièrement marqués pour certains métiers, les collectivités mobilisent le levier indemnitaire.....</i>	20
3.	LA MAÎTRISE DES DÉPENSES D'ACHATS REQUIERT LA MOBILISATION ACCRUE DES BONNES PRATIQUES DE L'ACHAT PUBLIC PERFORMANT, QUI APPELLE DES COMPÉTENCES SPÉCIFIQUES	21
3.1.	Les services externalisés et l'énergie sont les principaux achats des communes ...	21
3.2.	L'inflation touche toutes les collectivités mais avec des effets différents selon leur profil d'achats	22
3.2.1.	<i>L'inflation a particulièrement touché les achats d'énergie, mais aussi en matière de prestations de services, de travaux, d'alimentation et d'assurances.....</i>	22
3.2.2.	<i>Leur niveau d'exposition différencié offre plusieurs lectures possibles sur les types de communes les plus exposées.....</i>	23
3.3.	Les leviers de performance de l'achat public sont exigeants et restent perçus comme difficiles d'accès pour certaines collectivités, quand ils ne sont pas contournés.....	24
3.3.1.	<i>Les bonnes pratiques juridiques et économiques de l'achat public sont parfois considérées comme difficiles à actionner et sont teintées par la prise en compte d'objectifs politiques locaux.....</i>	24
3.3.2.	<i>La massification des achats est un levier exigeant qui permet, à certaines conditions, d'envisager des économies significatives.....</i>	25
3.3.3.	<i>Le questionnement du besoin peut conduire à réduire les volumes achetés</i>	26
3.4.	Les compétences nécessaires à la performance de l'achat public soulignent l'intérêt d'une forme de mutualisation des connaissances et des expertises	26
4.	POUR MAÎTRISER LES DÉPENSES ET RÉUSSIR LES TRANSITIONS À VENIR, LE PARTAGE DES DONNÉES ET DES COMPÉTENCES AURA UN RÔLE À JOUER.....	27
4.1.	Le potentiel d'économie doit être analysé au regard de besoins qui évoluent et des transitions à réussir	27
4.1.1.	<i>En théorie, des économies potentielles de plusieurs milliards d'euros pourraient être recherchées, sans qu'elles ne soient actionnables de manière mécanique.....</i>	27
4.1.2.	<i>La transition écologique affecte la trajectoire des finances locales.....</i>	27
4.1.3.	<i>Les collectivités font face à de nouveaux besoins de compétences, qui ne sont pas identifiés de manière certaine.....</i>	28
4.2.	Partager les données et les compétences pourrait faciliter l'atteinte d'objectifs d'économies, à la condition que les acteurs y voient un intérêt	28
4.2.1.	<i>Une circulation plus intense de la donnée permettrait d'améliorer l'information des décideurs.....</i>	28
4.2.2.	<i>Une réflexion plus avancée sur la mutualisation pourrait être outillée par un recensement, une évaluation et une diffusion des pratiques actuelles.</i>	29
	CONCLUSION.....	31

INTRODUCTION

Par lettre en date du 26 juin 2023, la Première ministre a confié à l'Inspection générale des finances (IGF) une mission relative à la maîtrise de la masse salariale et des achats et charges externes des collectivités territoriales, qui s'inscrit dans le cadre des revues de dépenses prévues par la loi de finances pour 2023. La mission était composée de quatre membres : M. Alain Triolle, inspecteur général des finances, superviseur, M. Maxime Forest, inspecteur des finances, chef de mission, M^{me} Louise Auffray, inspectrice des finances et M^{me} Marie Truffier-Blanc, inspectrice des finances adjointe.

Les frais de personnel et les achats et charges externes des collectivités représentaient, en 2022, un montant consolidé de 126 Md€ de dépenses de fonctionnement. Leur augmentation par rapport à 2021 s'établissait à +5 % pour les dépenses de personnel et +9 % pour les achats, dans un contexte d'inflation. Ces dépenses sont essentielles aux collectivités pour assurer leurs missions et, dans le cas des communes, ont un poids majeur dans leur budget.

Le présent rapport décrit les enjeux associés à l'évolution de ces deux postes de dépense, qui peuvent être distingués par strate de collectivités (section 1), puis décrit les facteurs d'évolution et les bonnes pratiques associées à la gestion de la masse salariale (section 2) et des achats (section 3). Des défis futurs, relatifs notamment à la gestion des données et à la transition écologique, sont enfin identifiés (section 4).

L'équipe de mission a conduit ses travaux de la fin juin à octobre 2023. Elle a rencontré, au niveau central, les administrations et acteurs publics concernés, et s'est appuyée sur les données publiques, notamment comptables. Elle a également rencontré les associations de collectivités. Elle a enfin veillé à recueillir le point de vue d'élus et d'agents d'un panel de collectivités de toutes tailles dans huit départements¹. Les services de l'État dans ces départements ont aussi été ponctuellement sollicités.

Cette mission a été menée en lien étroit avec la mission sur l'investissement local, qui s'est déroulée selon le même calendrier. Les entretiens structurants ont été effectués en commun, les constats ont été partagés, et les deux missions ont veillé à la cohérence de leurs propositions respectives.

La mission remercie vivement les acteurs rencontrés, notamment les élus locaux, pour leur participation à ses travaux.

¹ La mission s'est rendue dans les départements suivants : Aisne, Drôme, Eure, Finistère, Gers, Gironde, Paris, Yvelines.

1. Les frais de personnel et les achats et charges externes des collectivités pèsent majoritairement sur le niveau communal et sont appelés à décroître en volume, ce qui suppose un effort renouvelé

1.1. La trajectoire historique de hausse de ces postes de dépenses ne permet pas de respecter sans effort la cible des finances publiques à horizon 2027

1.1.1. Le personnel et les achats représentent 42 % de la dépense des collectivités et croissent plus vite que les autres postes de dépenses locales

En 2022, les collectivités territoriales françaises ont dépensé 301 Md€, en retenant un large périmètre (ensemble des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale – groupements à fiscalité propre et syndicats –, hors établissements publics locaux, en consolidant les budgets principaux et annexes). Ce niveau de dépenses correspond à 4 400 € par Français en moyenne.

Plus des deux tiers (69,9 %) de ces dépenses correspondent à des dépenses de fonctionnement, comme le représente le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2 : Répartition et évolution des dépenses des collectivités

Nature de dépenses	Montant en 2022 (Md€)	Part des dépenses en 2022	Croissance moyenne annuelle depuis 2012
Achats et charges externes	51,29	17,0 %	2,1 %
Frais de personnel	75,10	24,9 %	2,5 %
Charges financières	3,95	1,3 %	-3,9 %
Dépenses d'intervention	72,58	24,1 %	1,4 %
Autres dépenses de fonctionnement	7,65	2,5 %	2,2 %
Sous-total fonctionnement (1)	210,58	69,9 %	1,9 %
Dépenses d'équipement	56,24	18,7 %	1,1 %
Subventions d'équipement versées	12,00	4,0 %	3,6 %
Autres dépenses d'investissement	3,99	1,3 %	2,8 %
Sous-total investissement, hors remboursements (2)	72,23	24,0 %	1,6 %
Remboursements de dette (3)	18,57	6,2 %	1,7 %
Total (1+2+3)	301,37	100,0 %	1,8 %

Source : DGCL, à partir de données DGFIP. Opérations réelles, après consolidation des flux croisés.

La section de fonctionnement regroupe les dépenses nécessaires au fonctionnement régulier des services de la collectivité territoriale, par opposition à l'investissement. **Au sein des dépenses de fonctionnement, les deux principaux postes de dépenses sont les achats et les frais de personnel, qui en représentent 60 %, soit 126 Md€.**

Sur les dix dernières années, les dépenses d'achats et de personnel ont crû à un rythme moyen (resp. 2,1 % et 2,5 % par an) plus rapide que la moyenne des dépenses de fonctionnement (1,9 %) ou que les dépenses en général (1,8 %).

1.1.2. Ces postes de dépenses locales, historiquement plus dynamiques que les mêmes dépenses de l'État, ont connu un ralentissement à partir de 2014

Pour replacer les dépenses locales dans un contexte plus large et les comparer aux autres administrations publiques, il est utile de s'appuyer sur la comptabilité nationale. Les administrations publiques locales (APUL), dont le champ englobe les collectivités territoriales², représentent 19 % de la dépense publique en 2022.

Les consommations intermédiaires (notion proche des achats) des APUL pèsent pour 43 % des consommations publiques de toutes les administrations, et les rémunérations des APUL (proches des frais de personnel) représentent 28 % de toutes les rémunérations des administrations publiques.

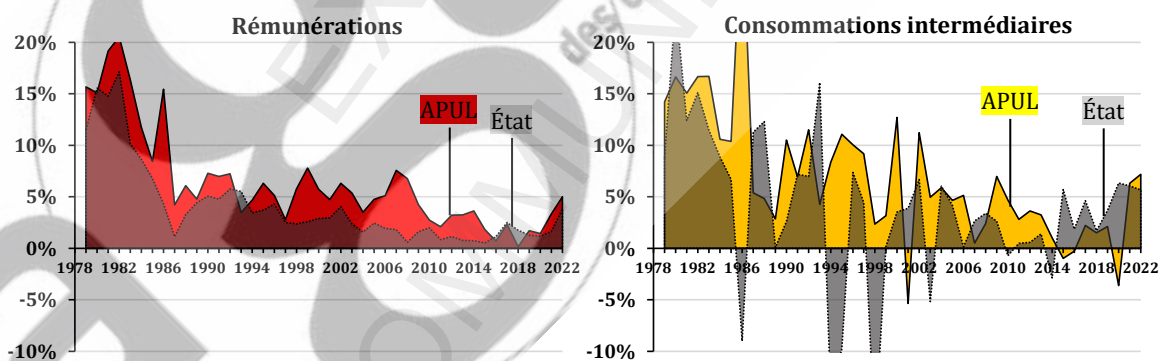
L'évolution comparée de ces dépenses, pour les APUL et pour l'État, figure dans le graphique 1 ci-dessous. Sur longue période, la croissance des dépenses locales s'explique majoritairement, mais pas totalement, par les transferts progressifs de compétences de l'État vers les collectivités.³

On peut globalement distinguer deux grandes périodes, avant et après 2014, avec une croissance des dépenses locales plus faible après cette date. L'année 2014 correspond aussi au début du mouvement de baisse des concours financiers de l'État vers les collectivités.

Ainsi, alors que les rémunérations de l'État (dans le graphique de gauche) augmentaient généralement moins vite que celles des APUL, les courbes se sont inversées dans la période récente : entre 2014 et 2020, l'évolution des rémunérations des APUL a connu ses niveaux historiquement les plus bas, et proches des rythmes de l'État. Depuis 2021, ces dépenses locales de rémunération rebondissent et croissent plus vite qu'au sein de l'État.

Concernant les consommations intermédiaires (à droite), jusqu'à 2014, elles croissaient souvent plus vite pour les APUL que l'État. Pendant la période 2015-2020, elles ont augmenté plus vite au sein de l'État et la situation s'est de nouveau inversée ensuite.

Graphique 1 : Croissance annuelle des dépenses de l'État et des APUL



Source : données INSEE, calculs de la mission.

² Les administrations publiques locales (APUL) comprennent les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale (ODAL). Les ODAL regroupent principalement des établissements publics locaux (centres communaux d'action sociale (CCAS), caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)) ; les établissements publics locaux d'enseignement ; les associations récréatives et culturelles financées majoritairement par les collectivités territoriales ; les chambres consulaires. Font notamment partie des ODAL la Société du Grand Paris et Ile-de-France Mobilités. En 2022, les consommations intermédiaires et les rémunérations sur le périmètre des APUL dépassaient respectivement de 20 et 24 % les mêmes dépenses mesurées sur le périmètre des collectivités.

³ Selon la Direction du budget (DB), près de 60 % de la hausse des dépenses des APUL sur la période 1983-2017 s'explique par des transferts de compétences.

1.1.3. La trajectoire des finances publiques visée par le Gouvernement suppose une contraction en volume des dépenses locales de fonctionnement, qui n'est pas acquise

De 2014 à 2020, pour contrôler les dépenses des collectivités, l'État a d'abord baissé ses concours financiers et mis en place une cible indicative de dépenses, puis a introduit en 2018 des contrats contraignants avec les plus grandes collectivités, dits « contrats de Cahors » (voir l'encadré 1). Depuis 2021, ces mesures ne sont plus en vigueur.

En avril 2023, un niveau théorique de dépenses des collectivités a pourtant été prévu par le Gouvernement dans le cadre de la définition du programme de stabilité (PSTAB) de la France pour la période 2023-2027. Le PSTAB mentionne que « à moyen terme, l'association des collectivités locales au retour progressif à l'équilibre des comptes publics implique qu'elles poursuivent la maîtrise de leurs dépenses. » Bien qu'elles ne soient pas entièrement explicitées dans le PSTAB, les hypothèses de calcul décrites par les administrations (DGFIP, DB, DGT⁴) à la mission prévoient un taux de croissance annuel moyen des dépenses de fonctionnement des collectivités à -0,5 % par an en volume.

Une trajectoire prévisionnelle équivalente figure dans le projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP) présenté par le Gouvernement en septembre 2023. Son article 16 prévoit qu'« au niveau national, l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement [...], en valeur et à périmètre constant » est fixé au niveau de l'inflation prévue en 2023 et 0,5 point au-dessous pour chaque année de 2024 à 2027.

Or, les prévisions de la DGT anticipent une évolution spontanée des dépenses de fonctionnement des collectivités supérieure à la cible pluriannuelle : un écart de 13 Md€ en 2027 est envisagé. À cet égard, le tableau 3 et le graphique 2 ci-après montrent que sur les neuf dernières années, la croissance des dépenses de fonctionnement n'a été inférieure à l'inflation (signifiant donc une contraction en volume) que quatre fois, alors que la cible pluriannuelle fait l'hypothèse d'une telle contraction en volume chaque année à l'avenir. Autrement dit, le respect de la trajectoire future suppose un effort renforcé de maîtrise de la dépense locale.

En l'absence de mécanisme contraignant, la question des modalités d'application de cette trajectoire reste ouverte. En septembre 2023, dans le rapport annexé à son projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement a indiqué que « les modalités concrètes selon lesquelles les collectivités sont associées à cet effort sont en cours d'élaboration en concertation avec elles afin d'en partager pleinement les enjeux. [...] La contribution à la maîtrise de la dépense publique qui est demandée aux collectivités ne repose pas sur une baisse programmée des concours de l'État sur la période – lesquels au contraire progresseront entre 2023 et 2027 [...] mais sur la maîtrise de la progression de leurs dépenses de fonctionnement. »

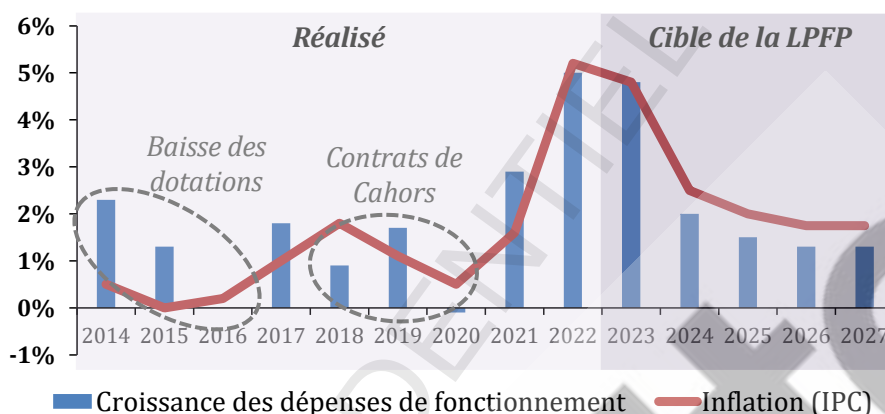
Tableau 3 : Variation annuelle de certains postes de dépenses comparée à l'inflation

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses de fonctionnement	+2,3%	+1,3%	+0,0%	+1,8%	+0,9%	+1,7%	-0,1%	+2,9%	+5,0%
Achats et charges externes	-0,2%	-0,9%	-1,0%	+2,2%	+2,7%	+3,6%	-3,1%	+6,2%	+9,4%
Frais de personnel	+3,9%	+2,0%	+0,9%	+2,6%	+0,8%	+1,7%	+1,1%	+2,8%	+5,3%
Dépenses d'investissement, hors remb.	-8,1%	-7,9%	-2,1%	+7,3%	+5,7%	+12,4%	-7,0%	+6,9%	+7,5%
Dépenses totales	-0,4%	-0,5%	-0,4%	+2,9%	+2,1%	+4,0%	-1,8%	+3,7%	+5,4%
Inflation (IPC)	0,5%	0,0%	0,2%	1,0%	1,8%	1,1%	0,5%	1,6%	5,2%

Source : INSEE et DGCL, à partir de données DGFIP. Opérations réelles, après consolidation des flux croisés.

⁴ Direction générale des finances publiques, direction du budget, direction générale du Trésor.

Graphique 2 : Croissance passée et future des dépenses de fonctionnement



Sources : DGCL, DB, INSEE.

Encadré 1 : Les modalités passées de contrôle des dépenses locales de fonctionnement

Jusqu'à 2017, la participation du secteur public local au redressement des finances publiques est principalement passée par la modulation des concours financiers de l'État. Ces concours ont été progressivement encadrés et, en 2014, les dotations aux collectivités ont commencé à baisser, jusqu'à 2017. Cette inflexion peut être mise en regard de la modération de la hausse des dépenses de fonctionnement qui a été observée pendant cette période (cf. section 1.1.2).

En parallèle, à partir de 2014, un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) a été introduit en loi de programmation des finances publiques, donnant notamment une cible indicative d'évolution des dépenses de fonctionnement.

Un mouvement de contractualisation a été introduit en 2018. Les « contrats de Cahors » avec les plus grandes collectivités prévoyaient un objectif contraignant d'évolution de dépenses de fonctionnement, en contrepartie d'un engagement de l'État sur ses concours financiers. Une reprise financière était prévue en cas d'écart à la cible. 12 collectivités sur 338 ont dépassé leur cible en 2018 puis 14 en 2019. La crise sanitaire est venue interrompre le dispositif en 2020.

Source : Mission, à partir du rapport sur la situation des finances publiques locales (DB, 2022).

1.2. La plus grande part des achats et des frais de personnel est portée par le bloc communal, qui croît et dans lequel la commune résiste

1.2.1. La répartition des dépenses entre les collectivités laisse apparaître la complexité et la diversité des articulations entre leurs missions

Les communes représentent 40 % des achats et 55 % des frais de personnel de l'ensemble des collectivités.

Le bloc communal élargi, que l'on peut définir en regroupant les communes et les différentes formes d'intercommunalité (GFP – groupements à fiscalité propre – et syndicats), rassemble ainsi 83 % des achats et 76 % du personnel : c'est donc bien par le niveau communal et intercommunal que doit commencer l'étude des dépenses.

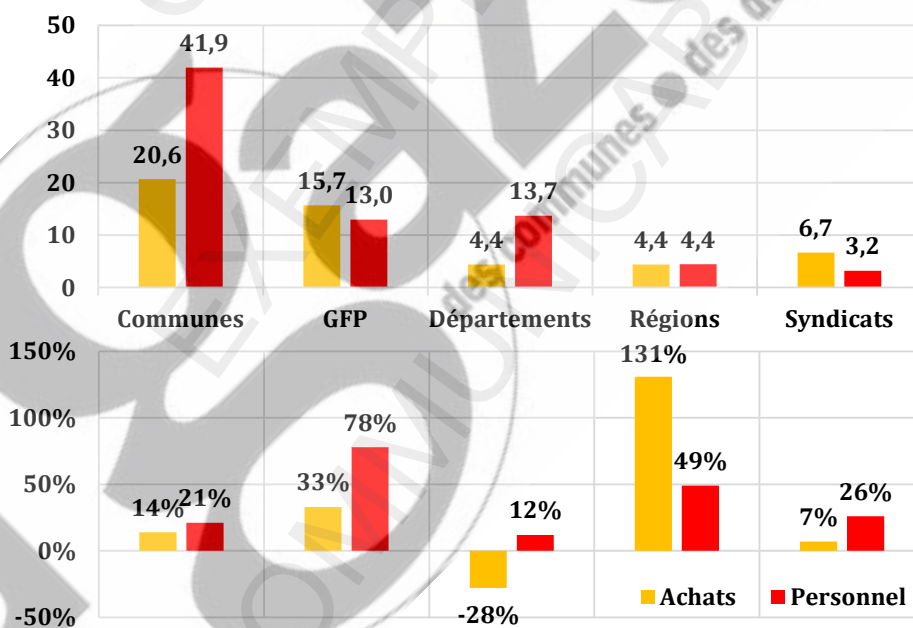
Le graphique 3 ci-dessous présente ces niveaux de dépenses, pour chaque type de collectivité, et leur croissance en dix ans. L'évolution des niveaux de dépenses peut se lire en parallèle de la réforme territoriale, et notamment des transferts de compétences entre départements et régions (à l'image des transports).

La dynamique du bloc communal est moins immédiate à décrypter. Au sein de ce bloc, on observe un cumul plutôt qu'un transfert des dépenses au cours du temps, des communes vers l'échelon intercommunal. On aurait pourtant pu s'attendre à un transfert, au regard du déplacement progressif des compétences des premières vers le second, et de l'argument souvent invoqué selon lequel ce mouvement générerait des économies. Les faits démontrent plutôt l'inverse : **en général, des compétences davantage transférées à l'intercommunalité vont de pair avec un niveau global de dépense plus élevé** (voir l'encadré 2). Ainsi, sur les dix dernières années, alors que les dépenses des communes ont cru à un rythme proche ou supérieur de quelques points à l'inflation (l'indice des prix à la consommation a crû de 15 % sur ces dix ans), traduisant une quasi-stabilité en volume des achats et une augmentation de quelques pourcents des frais de personnel, les dépenses des GFP ont connu une croissance encore bien supérieure : +33 % pour leurs achats et +78 % pour le personnel.

Une partie des maires rencontrés a estimé que la commune devait conserver des effectifs et une capacité d'action, mêmes lorsque les compétences correspondantes étaient transférées à l'intercommunalité, et ce en dépit du principe d'exclusivité.⁵

Les arguments de la proximité du maire à la population, de la légitimité démocratique du conseil municipal et de la difficulté à nouer de véritables accords politiques avec les autres communes ont souvent été invoqués. Ces points sont approfondis en section 2.1.2.

Graphique 3 : Dépenses d'achats (jaune) et de personnel (rouge) par collectivités en 2022 (en haut, en Md€) et évolution depuis 2012 (en bas, en %)



Source : DGCL, à partir de données DGFIP. Pour les montants absolus, comptes consolidés. Pour les variations, budgets principaux uniquement.

⁵ Le transfert d'une compétence donnée à un EPCI par l'une de ses communes membres entraîne le dessaisissement corrélatif et total de cette dernière, en ce qui concerne ladite compétence. En pratique, la définition de l'intérêt communautaire peut laisser aux communes une partie de leurs compétences. La polyvalence de certains agents peut aussi faire obstacle à leur transfert. Enfin, le lien entre la compétence définie dans la loi et la mission effectivement assurée par l'agent peut parfois être multiple ou ambigu.

Tableau 4 : Parts des achats et des dépenses de personnel dans les dépenses totales de chaque type de collectivités en 2022

	Communes	GFP	Départements	Régions	Syndicats
Achats et charges externes	18,7 %	25,4 %	5,7 %	11,3 %	30,0 %
Frais de personnel	37,2 %	20,6 %	17,6 %	11,5 %	14,2 %
Total	55,9 %	46,0 %	23,3 %	22,8 %	44,2 %

Source : DGCL, à partir de données DGFIP. Opérations réelles, après consolidation des flux croisés.

Encadré 2 : Les transferts de compétences vers l'intercommunalité

L'intercommunalité est une forme ancienne de coopération entre les communes, reconnue dès 1890 par la loi qui a institutionnalisé les syndicats de communes. Les groupements ou EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre (GFP) apparaissent en 1992 pour offrir une intégration plus forte. Bien qu'aucune de ces formes n'ait le statut de collectivités, la mission les a intégrés dans son analyse et tend à les englober dans une acception large des collectivités.

La loi est plusieurs fois venue renforcer le rôle de l'intercommunalité. En 2010, la loi de réforme des collectivités a introduit un objectif de couverture de toutes les communes par l'intercommunalité. En 2015, la loi NOTRe a rehaussé les seuils démographiques, conduisant à élargir les groupements et à en réduire le nombre. En outre, les compétences exercées par les GFP sont variées mais croissantes : le bloc de leurs compétences obligatoires s'est renforcé au cours du temps.

La mutualisation intercommunale accrue que permet la montée en puissance des GFP pourrait contribuer à une rationalisation des coûts. C'était d'ailleurs l'objectif de la loi NOTRe, dont l'étude d'impact annonçait viser une « articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des compétences des différents niveaux de collectivités. »

Pour tester cette hypothèse, le pôle Science des données de l'IGF a examiné le lien entre le niveau des dépenses de fonctionnement observé dans les blocs communaux (communes et GFP pris ensemble) et la part des dépenses de ce bloc encourues par les GFP.

À situation financière équivalente, il apparaît qu'un transfert plus important de dépenses vers le GFP est associé à un niveau plus élevé de dépenses pour l'ensemble du bloc communal correspondant.

Il n'est pas possible de conclure sur l'existence d'un lien causalité mais, à tout le moins, l'hypothèse selon laquelle une mutualisation renforcée au niveau du GFP conduirait mécaniquement à une baisse des dépenses de l'ensemble du bloc (communes et GFP) semble peu vraisemblable.

Source : Mission et pôle Sciences des données de l'IGF.

1.2.2. Des niveaux de dépenses très contrastés d'une commune à l'autre

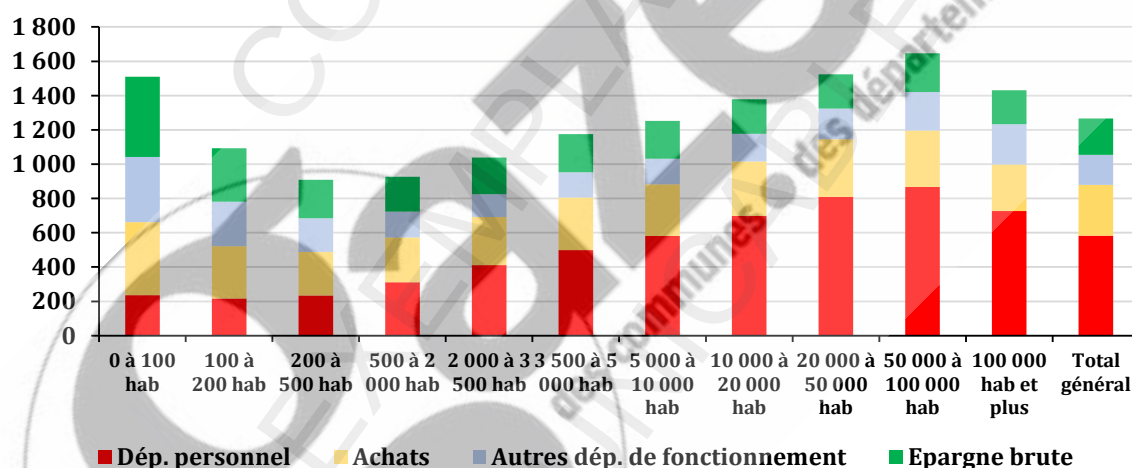
Les communes sont les seules collectivités pour lesquelles les dépenses d'achat et de personnel constituent la majorité (55,9 %) de leurs dépenses totales. Les seuls frais de personnel pèsent pour plus du tiers (37,2 %), un niveau record parmi les collectivités. Les entretiens de la mission ont montré à quel point les maires et leurs services sont vigilants à l'évolution de ces dépenses, qui sont sensibles : en moyenne, une hausse de 1 % de ces deux postes réduit de 4 % l'épargne brute et donc la capacité d'autofinancer l'investissement. Le contexte inflationniste crée souvent une crainte sur la capacité de la commune à maintenir ses projets. En 2022, les achats des communes, rapportés par habitant, ont crû de 11% et les frais de personnel de 5 %. Pour le personnel spécifiquement, la hausse est plus forte pour les petites communes. Si l'on prend aussi en compte l'évolution des recettes, plus dynamiques pour les petites communes, en 2022, l'épargne brute a crû en moyenne pour les communes de moins de 5 000 habitants, et décru pour les plus grandes.

Ces deux postes de dépenses d'élèvent en moyenne à 879 € par habitant en 2022. **Les petites communes (- de 3 500 habitants) sont moins dépensières, par habitant, que les plus grandes.**⁶ Les hypothèses les plus souvent formulées pour expliquer cette disparité tiennent à une forme de frugalité des petites communes (qui peuvent être amenées à fournir des prestations avec un niveau de service plus restreint, ou reposant parfois sur une part de bénévolat des élus ou de la population – certains élus s'interrogeant sur la compatibilité à terme de cette frugalité avec les attentes croissantes de la population) et, à l'inverse, aux charges spécifiques des communes centrales, souvent les plus grandes, qui tendent à offrir une plus grande variété d'équipements et de services dont bénéficie toute leur aire d'influence.

Ce dernier point est corroboré par l'analyse statistique : les communes-centres ont des dépenses de fonctionnement plus élevées que les autres.

Il existe une très grande disparité des niveaux de dépense par habitant entre communes, même au sein d'une strate. Sur l'ensemble des communes, pour l'un ou l'autre des postes de dépenses examinés, le rapport entre le niveau de dépense par habitant du premier quartile des communes et du troisième quartile s'établit entre 2 et 2,5. Une partie de cette disparité s'explique par des compétences différentes, en raison de transferts vers les GFP : ce point est illustré dans la section suivante.

Graphique 4 : Destination des recettes de fonctionnement des communes en 2022, en €/hab



Source : Données OFGL. Comptes consolidés. Périmètre hexagonal.

1.2.3. Au niveau intercommunal, des dépenses plus élevées dans les grands GFP, en parallèle d'un modèle syndical qui coexiste

Les groupements à fiscalité propre et les syndicats présentent une grande variété de formes de coopération intercommunale (voir l'encadré 2) ce qui rend difficile tout exercice synthétique de comparaison. En moyenne, ils s'appuient sur des personnels plus qualifiés, avec une plus grande représentation des catégories A et B que les communes, qui sont des ressources plus coûteuses. Un agent de catégorie A gagne en moyenne 36 % de plus qu'un agent B, et ce dernier gagne 29 % de plus qu'un agent C.

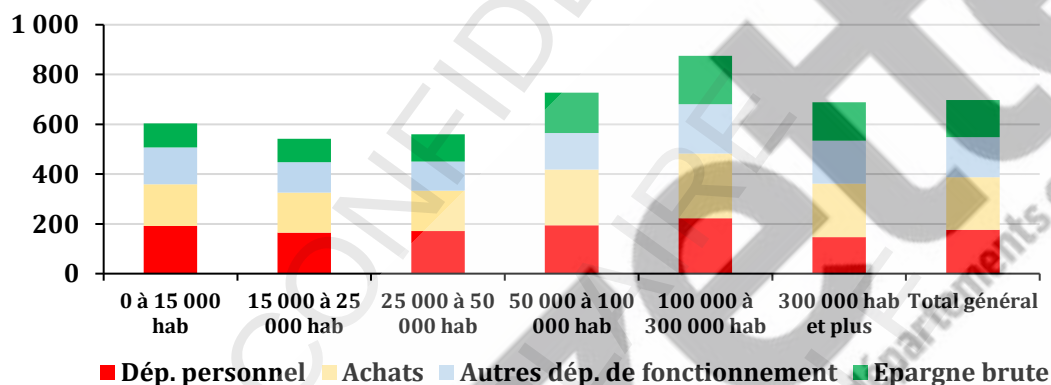
⁶ Il existe toutefois une spécificité des très petites communes, jusqu'à 200 habitants, qui dépensent plus, par habitant, que les communes un peu plus peuplées. Elles bénéficient aussi de recettes de fonctionnement par habitant plus élevées, dégagant une épargne brute par habitant plus importante, qui entretient une trésorerie plus élevée.

Rapport

Avec un niveau moyen de 388 € par habitant (soit moins de la moitié des dépenses des communes), les GFP portent l'essentiel des dépenses d'achats et de personnel du niveau intercommunal. L'examen par strate fait apparaître une tendance à la croissance des dépenses en fonction de la population : les GFP de moins de 50 000 habitants sont les moins dépensiers.

Ces deux postes pèsent à hauteur de 46 % des dépenses des GFP et, à l'image des communes, ils font l'objet d'une attention soutenue de la part des gestionnaires. En 2022, les dépenses d'achats par habitant ont augmenté de 7 % et les frais de personnel de 5 %, ces hausses étant plus marquées pour les petits GFP que les grands. Néanmoins, le dynamisme des recettes a permis à l'épargne brute d'augmenter pour toutes les strates.

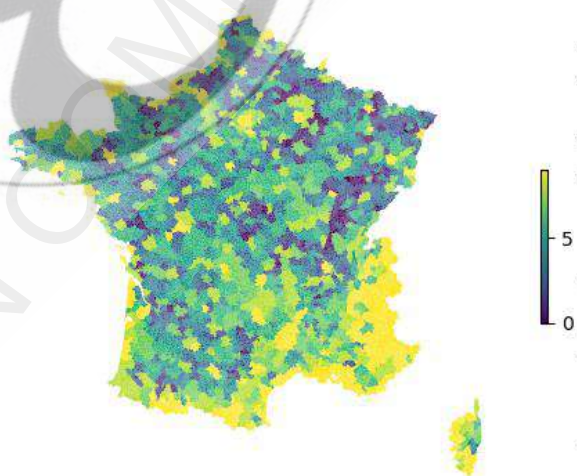
Graphique 5 : Destination des recettes de fonctionnement des GFP en 2022, en €/hab



Source : données OFGL. Comptes consolidés. Périmètre hexagonal.

La disparité des niveaux de dépenses entre GFP tient notamment aux transferts de compétences variables d'un territoire à l'autre. Une analyse des dépenses au niveau du bloc communal (en additionnant les communes et les GFP) permet de masquer cette question des transferts. Le schéma ci-dessous illustre la variété qui en résulte, avec en particulier des niveaux de dépenses de fonctionnement par habitant plus élevés dans certaines zones littorales (où le tourisme conduit à surdimensionner certains équipements et services par rapport à la population résidente) et en montagne (où la géographie difficile et éventuellement le tourisme peuvent se cumuler).

Graphique 6 : Carte des déciles de dépenses de fonctionnement par habitant des blocs communaux (communes et GFP)



Source : OFGL, calculs : IGF Pôle de Science des données. Lecture : plus le bloc communal est coloré clair, plus ses dépenses de fonctionnement par habitant sont élevées.

Les dépenses des syndicats sont plus difficiles à examiner : en l'absence de base de données nationale sur les territoires précis d'exercice de leurs compétences, il n'est pas possible de rapporter leurs dépenses à la population qu'ils servent effectivement. On peut toutefois relever un dynamisme réel du modèle syndical qui, avec des achats en hausse de 11 % en 2022 et des frais de personnel en hausse de 6% (non corrigés de la population servie), est loin de s'effacer derrière les GFP.

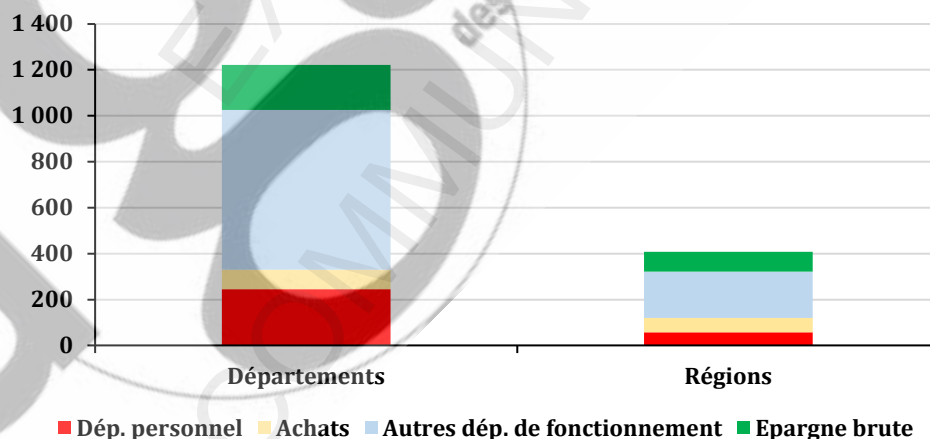
1.2.4. Les départements et les régions font face à des équations financières différentes, dans lesquelles les achats et le personnel ont une part moindre qu'au niveau communal

Pour un département ou une région, les achats et le personnel représentent moins d'un quart des dépenses totales : à cet égard, les entretiens avec leurs élus et services ont montré que leurs préoccupations financières, sans exclure ces deux sujets, portaient prioritairement sur deux enjeux :

- ♦ d'une part, la question des recettes, dont la structure a été revue ces dernières années et qui, dans un contexte macroéconomique volatile, conduit les collectivités à observer, ou à craindre, un repli de certaines sources de financement ;
- ♦ d'autre part, la question du coût des politiques publiques à financer, visible notamment dans les dépenses d'intervention que les départements en particulier estiment ne pas pouvoir contrôler suffisamment.

Le niveau des dépenses d'achat et de personnel s'élève en moyenne à 331 € par habitant pour les départements et 120 € pour les régions en 2022. Les hausses sont un peu plus faibles qu'au niveau communal : respectivement +4 et +3 % pour le personnel et +7 et +4 % pour les achats. En 2022, l'épargne brute a pu croître en moyenne pour les départements comme pour les régions.

Graphique 7 : Destination des recettes de fonctionnement des départements et régions en 2022, en €/hab



Source : données OFGL. Comptes consolidés. Périmètre hexagonal.

1.3. Ces dépenses essentielles, perçues comme rigides et exigeantes à piloter, restent contrôlées par le niveau des recettes de fonctionnement

Les deux postes de dépenses examinés sont perçus comme essentiels par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés : ils correspondent à l'exercice des missions quotidiennes de la collectivité et, à la différence d'un programme d'investissement que l'on peut parfois geler pour

maîtriser les dépenses d'une année, la grande majorité des collectivités n'envisage pas de scénario consistant à réduire drastiquement le service rendu à la population pour baisser les dépenses de personnel et d'achats. Ces postes de dépenses sont aussi décrits comme rigides et difficiles à piloter :

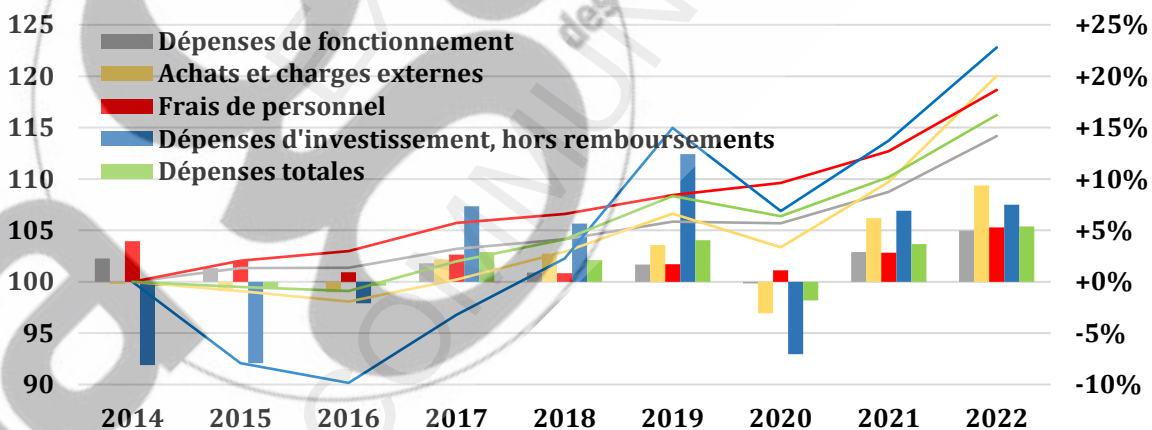
- ♦ les frais de personnel augmentent naturellement et, sans aucune action de la part de la collectivité, l'effet du GVT⁷ et les éventuelles mesures indiciaires nationales conduisent les frais de personnel à augmenter d'une année sur l'autre. Sans qu'il n'y ait d'unanimité sur ce point, la majorité des élus rencontrés est attachée à ce que le point d'indice de la fonction publique territoriale reste égal à celui de l'État. Souvent, l'objectif évoqué est d'éviter d'accroître les disparités de traitement et la concurrence entre employeurs publics ;
- ♦ les achats sont soumis à l'inflation et, à pratique d'achat inchangée, les dépenses tendent à augmenter, tandis que les recettes ne sont pas mécaniquement indexées sur l'inflation.⁸

Cette spécificité s'observe dans les évolutions annuelles : la courbe des frais de personnel apparaît comme la plus rigide, sans aucune année de décroissance en valeur (même les années de baisse d'effectifs), et ne semble pas affectée par les cycles de l'investissement. La courbe des achats varie davantage, en laissant deviner des cycles moins marqués que l'investissement.

Les difficultés de pilotage sont davantage exprimées par les petites collectivités, en particulier au sein des communes, dont le niveau de professionnalisation est indéniablement plus faible. La moitié des communes achètent pour moins de 100 000 € chaque année et dispose, en moyenne, de quatre agents : les fonctions de gestion des ressources humaines et de pilotage des achats ne peuvent pas y être tenues par des agents spécialisés. Les centres de gestion assurent une partie de la gestion RH des petites communes.

À l'inverse, les plus grandes collectivités, en particulier les départements et régions, se sont largement organisées pour structurer et professionnaliser des directions RH et achats et/ou commande publique.

Graphique 8 : Évolution des dépenses des collectivités (base 100 en 2014, échelle de gauche) et variation annuelle (échelle de droite), pour certains postes de dépenses



Source : DGCL, à partir de données DGFIP. Opérations réelles, après consolidation des flux croisés.

Nota : le montant des dépenses, pour chaque poste, est représenté par la ligne brisée et se lit sur l'échelle de gauche (base 100 en 2014) ; la variation annuelle de chaque poste est représentée par les histogrammes et se lit à droite.

⁷ Le glissement vieillesse-technicité (GVT) agrège les différents facteurs de hausse de la rémunération individuelle d'un fonctionnaire, dont les promotions au choix dans un corps ou dans un grade (composante « glissement »), l'avancement quasi-automatique sur la grille indiciaire (composante « vieillesse ») et les changements de fonction ou l'acquisition de compétences nouvelles en général sanctionnés par un concours (composante « technicité »).

⁸ Les recettes sont toutefois dynamiques : en 2022, l'épargne brute des collectivités a augmenté.

Malgré les difficultés exprimées pour les piloter, les dépenses d'achats et de personnel font l'objet d'un suivi attentif. Les élus ont un intérêt direct à les maîtriser s'ils souhaitent accroître leur capacité d'autofinancement pour mener leurs projets d'investissement. La règle d'or (article L1612-4 du code général des collectivités territoriales) impose en effet de voter des dépenses de fonctionnement ne dépassant les recettes de fonctionnement.

2. La masse salariale croît sous le double effet de l'augmentation des effectifs et des rémunérations

2.1. Avec 1,9 millions de personnes, les effectifs augmentent sous l'effet principal du développement intercommunal

2.1.1. Si la croissance des effectifs des régions a été relativement équilibrée par la décroissance des départements, la hausse de l'intercommunalité traduit une forme d'ambivalence de la mutualisation, qui n'est pas synonyme d'économies

Les collectivités employaient, fin 2021, 1,94 millions d'agents – sans compter les 35 000 contrats aidés –, dont plus de la moitié (58 %) dans les communes ou plus des trois quarts (77 %) dans les communes et les différentes formes d'intercommunalités (GFP et syndicats). À la mi-2023, la description précise des effectifs pour 2022 n'était pas encore disponible. Tandis que les services de l'État ont une vision actualisée chaque mois des comptes des collectivités, ils ne disposent pas d'un décompte de leurs effectifs de l'année précédente. Des données existent pourtant et pourraient être mieux valorisées pour accroître la transparence de l'action publique, ce qui est développé dans la section 4.2.1.

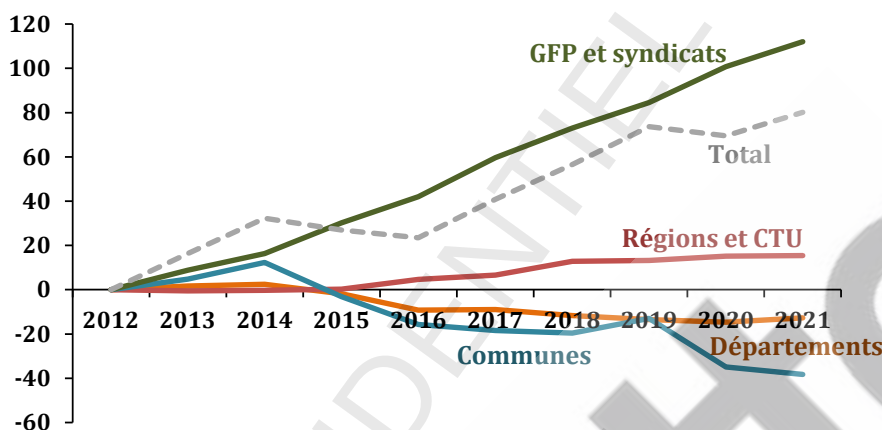
Sur la base des données disponibles jusqu'à 2021, **les effectifs ont augmenté de 0,5 % par an en moyenne depuis 2012**, avec deux moteurs : l'augmentation des effectifs des régions et celle de l'intercommunalité au sens large (GFP et syndicats).

Les réformes territoriales et l'évolution des compétences ont des impacts sur les effectifs depuis 2012 :

- ♦ aux niveaux régional et départemental : les effectifs des régions et collectivités territoriales uniques se sont accrus de 15 400 personnes ; parallèlement, l'échelon départemental (départements et leurs établissements publics) a perdu 12 700 personnes. La quasi-symétrie des courbes est visible sur le graphique 9 ;
- ♦ au niveau du secteur communal :
 - la baisse d'effectifs des communes et leurs établissements (-38 200 personnes) est très inférieure à l'augmentation des effectifs des GFP et syndicats (+112 100 personnes). **Les effectifs du secteur communal dans son ensemble ont crû de 0,6 % par an en moyenne sur la période ;**
 - les communes ont transféré des compétences aux GFP (dont le nombre a été divisé par deux⁹), ce qui a conduit les effectifs de ces derniers à croître de 48 %. En parallèle, les syndicats continuent d'offrir une autre modalité d'action intercommunale et voient leurs effectifs croître de 32 %.

⁹ La diminution principale a eu lieu entre 2016 et 2017 : le nombre de communautés de communes est passé de 1 842 à 1 018. La loi NOTRe avait rehaussé le seuil de population de 5 000 à 15 000 pour ces communautés.

Graphique 9 : Augmentation des effectifs physiques des collectivités, en milliers, depuis 2012



Source : Insee et SIASP. Champ : France hors Mayotte, emplois principaux.

Pour expliquer l'augmentation générale des effectifs, on peut distinguer plusieurs effets :

- ◆ **l'évolution démographique** (+0,35 % par an en moyenne, hors Mayotte), qui a un effet sur le dimensionnement des services publics ;
- ◆ **l'impact des prises de compétences nouvelles**, potentiellement exercées en recherchant une meilleure qualité de service :
 - une partie de l'augmentation des effectifs provient de décisions de l'État, qu'il s'agisse de normes nouvelles (par exemple sur les rythmes scolaires et l'encadrement des enfants en crèche), ou de transfert de compétences¹⁰ ;
 - une autre partie de l'augmentation des effectifs correspond aux transferts de compétences entre collectivités prévus ou rendus possibles par la loi, notamment des départements vers les régions (à l'image des transports) mais aussi des communes vers les GFP (voir l'encadré 2) ;
 - dans les deux cas, ces transferts de compétences ont pu conduire les collectivités à rechercher un niveau de qualité de service supérieur. Les élus mentionnent souvent l'augmentation des attentes de la population¹¹. On observe aussi que la mutualisation d'un service conduit souvent à un alignement des standards par le haut et une professionnalisation accrue. Par exemple, les GFP recrutent des effectifs plus qualifiés (comme des juristes, des ingénieurs et des agents d'encadrement) lorsqu'ils prennent les compétences des communes ;
- ◆ **l'impact des réformes territoriales et des réorganisations** qui peuvent conduire, au moins provisoirement, à des **enchevêtrements et des doublons**. Ce phénomène est parfois entretenu volontairement : des maires rencontrés par la mission indiquent vouloir maintenir leurs effectifs alors même que les compétences ont été transférées au GFP. Les raisons avancées relèvent du pragmatisme (par exemple si le personnel est polyvalent et ne peut pas être découpé entre plusieurs missions) ou de choix politiques (pour ne pas perdre une prérogative et le lien avec la population qu'elle permet).

¹⁰ Entre 2018 et 2021, selon les années, les effectifs que l'État a transférés aux collectivités représentaient entre 0 % et 8 % de l'augmentation des effectifs territoriaux. Les collectivités affirment parfois être incitées à remplir des missions pour lesquelles elles n'ont pas reçu d'effectifs. Ce phénomène, largement décrit, n'est toutefois pas identifié comme dominant par les interlocuteurs au sein du bloc communal.

¹¹ D'après la 23^{ème} édition du baromètre Delouvrier conduit en partenariat avec la DITP, pour la 4^e année consécutive, en 2022, la proportion de Français privilégiant l'amélioration des services publics (quitte à payer plus d'impôts) est supérieure à celle qui préférerait voir diminuer les impôts (quitte à ce que la qualité des services publics baisse).

Encadré 3 : L'évolution du profil des agents territoriaux

Sur une décennie, la composition des effectifs des collectivités a évolué. Dans tous les types de collectivités, la proportion de contractuels a augmenté de 19 % en moyenne en 2012 à 22 % en 2021. De même, la proportion d'agents de catégorie A augmente (de 9 % à 12 % en moyenne) à tous les niveaux. Toutes choses égales par ailleurs, la plus forte proportion d'agents de catégorie A (+ 3 points) en neuf ans explique une augmentation de la masse salariale de près de 2 %.

Ces effectifs ont vieilli : la proportion d'agents de 50 ans et plus a crû à tous les niveaux de collectivités, et est passée en moyenne de 35 à 43 %.

La question de l'évolution des métiers des agents est plus délicate à examiner, faute de données précises. Une approche par filière permet de mettre en évidence une assez grande stabilité sur une décennie : la filière technique (46 % des effectifs) et la filière administrative (23 %), qui sont les deux principales, gardent une part stable au cours du temps. La troisième filière (culture, sport, animation) croît en passant de 10 à 12 % des effectifs. Cette augmentation est visible chez tous les types de collectivités.

Les femmes restent majoritaires dans tous les types de collectivités (61 % des effectifs en moyenne) et leur part a peu augmenté (+1 point).

Source : Mission d'après données DGCL.

2.1.2. La mutualisation des services peut, dans certains cas, générer des économies, qui gagneraient toutefois à être explicitement recherchées et mesurées

La réalité des gains des projets de mutualisation n'est pas toujours observable et encore moins mesurée¹².

La fusion de certaines régions en 2016 aurait pu générer des économies issues de la mutualisation des services. Des travaux d'analyse récents montrent cependant que « *le redécoupage n'a pas généré de gain d'efficience : au contraire, les coûts ont augmenté, sur le plan comptable.* »¹³

Au niveau communal et intercommunal, le recours à la mutualisation est loin d'être généralisé, à la lumière des entretiens de la mission. Début 2023, la Cour des comptes¹⁴ estimait que les mécanismes de mutualisation entre collectivités « *conçus pour améliorer la qualité et l'efficacité de la gestion de services ou équipements publics* » demeuraient « *insuffisamment utilisés* ».

Du point de vue du pilotage de la performance et des coûts, les démarches de mutualisation sont ambivalentes : elles peuvent accroître les dépenses (voir l'encadré 2), mais elles peuvent aussi engendrer des économies, qui prennent du temps à se matérialiser. Dans les faits, au sein du bloc communal, les projets de mutualisation répondent avant tout à un objectif de « *pérennité ou l'amélioration de la qualité du service public local* », la recherche d'économies étant « *systématiquement citée comme faisant partie des objectifs, mais rarement de façon prioritaire* ». ¹⁵

¹² En 2014, dans le cadre de travaux de l'IGF sur la mutualisation, la mission avait « *effectué des recherches de littérature qui n'ont permis d'identifier qu'un nombre limité de démarches d'évaluation des gains* ».

¹³ Institut des politiques publiques, *Fusion des régions : quels effets perceptibles par la population ?*, 2021.

¹⁴ Cour des comptes, *La décentralisation 40 ans après*, mars 2023.

¹⁵ Intercommunalités de France (AdCF), *Quelles mutualisations en 2021, État des lieux, mise en place, volets ressources humaines et finances*, septembre 2021.

La mutualisation de fonctions support est la formule la plus souvent citée comme une réussite par les collectivités. Elle concerne le plus souvent les services techniques, les autorisations d'urbanisme, les services S.I., R.H. et finances. La mission souligne aussi l'intérêt de mutualiser les achats (voir section 3.4) pour en améliorer la performance. L'existence d'une ville-centre constitue souvent un moteur pour la mutualisation des services des communes alentour, parfois sur un périmètre géographique plus étroit que celui de l'intercommunalité pour faciliter la coordination, ou entre la commune-centre et l'intercommunalité. La mutualisation peut aussi concerner des départements. À tous les niveaux, la question de l'alignement politique entre les exécutifs reste sensible et fait obstacle à des démarches très englobantes.

Les missions de proximité, au contact des citoyens, apparaissent plus difficiles à mutualiser. Une enquête¹⁶ de 2018 et les investigations de la présente mission soulignent la crainte des maires d'une « *perte de proximité de l'intervention* » s'agissant particulièrement de compétences qui représentent « *une part très symbolique de leur mandat* ». Les intercommunalités sont conscientes de ce risque d'éloignement et leur association indique que « *cette perte de proximité et de réactivité peut alors altérer la dynamique d'amélioration de la qualité du service que l'on attend pourtant d'un processus de mutualisation* ».¹⁷

Plus généralement, la mission constate que les collectivités pourraient gagner à participer à un exercice régulier de recensement et d'évaluation des initiatives de mutualisation et d'une diffusion des bonnes pratiques, ce qui est détaillé en section 4.2.2. Le cas échéant, cet exercice pourrait aider à démontrer aux membres d'une mutualisation qu'ils en bénéficient effectivement.

2.1.3. Les différentes formes d'externalisation constituent un panel d'outils en dehors de la masse salariale, tantôt mobilisés pour gagner en performance, tantôt subis et choisis par défaut

Il existe une grande diversité d'organisations au sein des collectivités et, s'agissant du recours à l'externalisation, le pragmatique prévaut largement. Externaliser permet de faire sortir de la masse salariale des dépenses que la collectivité continue d'encourir, en passant par un prestataire qui peut être plus coûteux.

Le passage de la régie à la délégation de service public peut se faire au profit d'un partenaire privé ou d'une entreprise publique locale (ce qui permet un modèle de gestion de droit privé). Certaines collectivités expérimentent les deux modèles, en régie ou en délégation, en même temps pour deux segments différents ou deux lieux de réalisation d'une même mission.

Comme la mutualisation, l'externalisation peut apporter des gains économiques, mais ils sont peu mesurés. Les départements interrogés par la mission sur l'existence de ces gains apportent rarement une réponse positive et la moitié d'entre eux refusent de répondre directement.¹⁸ Davantage que des économies, l'externalisation peut permettre d'apporter une expertise spécifique, et parfois une plus grande flexibilité. **Elle nécessite néanmoins un pilotage professionnel, au risque de perdre le contrôle sur le service.**¹⁹

¹⁶ Source : enquête de 2018 par l'association Villes de France.

¹⁷ Intercommunalités de France, *Quelles mutualisations en 2021 ?*

¹⁸ Au questionnaire transmis par la mission aux départements, et à la question « l'externalisation est-elle un levier d'économies ? », 20 % des 34 départements participants répondent oui, 30 % non et 37 % ne sait pas (13 % de non réponse).

¹⁹ Ce risque existe aussi vis-à-vis d'une EPL. L'IGA, en 2017, avait souligné que la diversité et la complexité des montages conduisent à des risques de dilution des pouvoirs de contrôle exercés par les collectivités.

En outre, dans des territoires très variés, certaines collectivités ont souligné l'existence d'une **externalisation subie, conséquence des difficultés de recrutement** auxquelles elles sont confrontées, et dans un contexte parfois aggravé par une difficulté à se loger pour de nouvelles recrues.

2.1.4. Le temps de travail et la présence au travail demeurent des points d'attention, parce qu'ils réduisent la productivité et appellent des chantiers RH ambitieux

Sur la base des données de la DGAFP disponibles pour 2021, les agents territoriaux à temps complet travaillent en moyenne 80 heures de moins par an que les agents de la fonction publique d'État ou du secteur privé, soit un écart de 5 %. **La durée effective de travail, à 1 579 heures, reste inférieure de 2 % à la durée légale obligatoire de 1 607 heures.** La loi²⁰ a déclenché un mouvement progressif de mise en conformité des collectivités, teintée de multiples dérogations selon la DGCL, sans qu'il ne soit aujourd'hui possible de suivre la nature et le volume des sujétions mises en œuvre. Parallèlement, un quart des agents sont à temps partiel ; c'est le cas d'un tiers des femmes.

La mise en conformité avec la durée légale du temps de travail a pu générer d'importantes économies. **Il s'agit aussi d'organisation du travail, d'attractivité et de qualité de vie.** Les collectivités rencontrées ayant mis en œuvre une réforme du temps de travail ont souvent cité l'effet déclencheur des mutualisations et des rapprochements de services, pouvant conduire à interroger l'organisation interne en vigueur. La professionnalisation de la fonction RH et la mise en place d'outils de pilotage du suivi de la masse salariale (par exemple par des revues mensuelles à haut niveau) sont des facteurs facilitateurs.

En 2021, selon la DGAFP, 6,5 % des agents territoriaux ont été absents au moins une journée pour raison de santé, soit un niveau supérieur de plus d'un point à l'ensemble de la fonction publique (5,4 %) et du secteur privé (5,2 %). Cet écart se retrouve également pour les durées d'absence. **La situation des collectivités évolue en se dégradant au cours du temps** (le taux d'absence augmente depuis 2018) et la crise sanitaire a conforté cette particularité des collectivités. La moyenne cache des disparités et les taux d'absentéisme peuvent être plus élevés (au-delà de 15 %) dans certains services.

La composition de la population (plus âgée) et la part des métiers pénibles (métiers techniques et métiers sociaux) au sein des collectivités sont souvent avancées pour expliquer ces écarts. Pour autant, certaines collectivités mettent en avant les chantiers menés, notamment sur la qualité de l'environnement de travail et les incitations, pour combattre l'absentéisme, avec des résultats encore modestes (voir l'

encadré 4). En tout état de cause, tant du point de vue de la santé des agents que du bon fonctionnement des services, la réduction des absences, en particulier pour motif de santé, constitue un défi particulièrement important pour les collectivités.

²⁰ L'article 47 de la loi 2019-928 de transformation de la fonction publique met fin aux régimes dérogatoires antérieurs à 2001.

Encadré 4 : Les bonnes pratiques de la lutte contre l'absentéisme

À la demande de l'association des DRH des grandes collectivités, une étude d'élèves de l'INET a recensé ces bonnes pratiques de lutte contre l'absentéisme :

- des leviers managériaux tels que la responsabilisation de la hiérarchie, une meilleure prise en compte du bien-être et des conditions de travail et une meilleure coordination avec le suivi médical ;
- des leviers incitatifs comme une modulation du régime indemnitaire (ce qui est le cas dans 35 % des collectivités ayant répondu à l'enquête HoRHizons²¹) ou un renforcement des contrôles des arrêts.

La mission, dans ses entretiens, a aussi relevé des mesures d'accompagnement à la reconversion, la réduction de la pénibilité de certains postes par l'achat de matériel plus ergonomique et des actions sur la santé et la sécurité au travail des personnels les plus exposés.

Source : Mission.

2.1.5. Le renouvellement à venir de plus de 7 % des effectifs chaque année constitue une opportunité de repenser les organisations

D'après les projections du modèle de micro-simulation Canopée²² pour les années à venir, **7 % des effectifs de la fonction publique territoriale partiront à la retraite chaque année** et 10 % à partir de 2035. D'ici à 2040, environ 30 % de ces départs concerneront des titulaires et 70 % des non-titulaires.

Bien que ces départs nombreux tendant à renforcer les besoins de recrutement des collectivités, ils offrent aussi l'occasion de mener une réflexion sur l'organisation du travail, la structure des effectifs et les besoins en compétences.

L'hypothèse d'un non-remplacement systématique des départs n'a généralement pas été évoquée spontanément par les décideurs locaux rencontrés par la mission, même si quelques exceptions parmi les communes peuvent être soulignées. À cet égard, la baisse des effectifs n'est identifiée comme un levier de baisse de la masse salariale que par 5 % des répondants à l'enquête HoRHizons²³.

Il est pourtant possible de lier la politique de recrutement et la stratégie de maîtrise des dépenses. Si les plus grandes collectivités (voir encadré 5) mettent en place des dispositifs de suivi fin et régulier de la masse salariale, la systématisation d'une ré-interrogation des besoins lors d'un départ avant de décider de son remplacement ne semble pas être encore une pratique généralisée.

²¹ Le baromètre HoRHizons sur les grandes tendances de l'emploi public local est publié par l'AMF, le CNFPT, la FNCDG, Départements de France et Régions de France.

²² Développé par la Direction des retraites et de la solidarité de la Caisse des Dépôts, ce modèle de microsimulation dynamique permet de simuler les parcours professionnels et de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Il prévoit 3 millions de départs d'ici à 2040, dont une partie correspond à des effectifs non encore recrutés aujourd'hui.

²³ Autres leviers indiqués : la baisse des cotisations et charges (60 %), l'augmentation des recettes (57 %), l'évolution des modes de gestion (28 %) et la redéfinition de l'offre de services publics (21 %).

Encadré 5 : Les outils de pilotage de la masse salariale : l'exemple des régions

L'association des régions de France a recensé ces initiatives pour piloter la masse salariale :

- mise en place d'outils de planification (GVT, impact mesures connues, départs à la retraite, recrutement programmés, absentéisme...) et d'outils spécifiques de suivi ;
- dialogue de gestion continu et suivi mensuel de la masse salariale de chaque direction dans le cadre d'une limite annuelle prédéterminée ;
- acquisition de logiciels dédiés au pilotage de la masse salariale ;
- politique de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) orientée sur la gestion des âges et le transfert de compétences et maîtrise des ratios pour contenir le GVT.

Source : Mission.

2.2. L'augmentation des rémunérations, qui est partiellement contrôlée par les collectivités, recouvre des situations contrastées en matière d'attractivité

2.2.1. L'augmentation de la masse salariale a majoritairement été expliquée par la composante indiciaire des rémunérations

Les dépenses de personnel des collectivités (hors indemnités des élus, cf. encadré 6) s'élèvent à 75 Md€ en 2022 et ont connu, cette année-là, une augmentation exceptionnellement élevée à +5,3 %. D'après les enquêtes HoRHizons, les collectivités étaient 31 % à voir une masse salariale en augmentation en 2021, 55 % en 2022 et 66 % en 2023.

Encadré 6 : Les indemnités des élus

En 2022, les indemnités des élus atteignent 2,0 Md€. Elles ne sont pas incluses dans la masse salariale examinée par la mission. Elles ont significativement augmenté à partir de 2019 – elles ne représentaient alors que 1,7 Md€ – avec l'entrée en vigueur des dispositions de la loi « engagement et proximité » revalorisant les indemnités de fonction des maires et des adjoints au maire dans les communes de moins de 3 500 habitants. En 2023, le gouvernement a annoncé un chantier de lutte contre la dégradation des conditions de mandat, reposant notamment sur une enquête conduite par l'Association des maires de France (AMF), qui pourra comprendre le sujet de l'indemnisation.

Source : Mission d'après les données DGFIP.

Dans la suite de cette section 2.2.1, la mission retient comme périmètre d'analyse la masse salariale, qui correspond à une notion proche de la rémunération brute, et qui est plus étroite que les frais de personnel mais se prête davantage à des analyses approfondies au niveau individuel en exploitant la base de données SIASP de l'Insee.

Pour analyser l'évolution de la masse salariale d'une année sur l'autre, on distingue deux effets :

- ♦ un effet noria, qui correspond à l'impact des arrivées et des départs (il s'agit de la différence entre la masse salariale des agents partis et la masse salariale des agents arrivés) ;
- ♦ un effet de glissement des agents dits « présents-présents » (il s'agit de l'évolution de la masse salariale des agents présents deux années de suite).

Au cours de la dernière décennie, l'effet noria a eu une faible contribution à l'évolution de la masse salariale des collectivités. L'effet est même légèrement négatif depuis 2016 : malgré l'augmentation des effectifs, l'écart de rémunération entre les sortants (souvent âgés) et les entrants (souvent jeunes) joue à la baisse sur la masse salariale totale.

Rapport

C'est donc l'augmentation des rémunérations des agents présents-présents qui est le moteur principal de la hausse de la masse salariale. Cette augmentation repose sur quatre mécanismes :

- ◆ l'avancement quasi-automatique du fonctionnaire sur la grille indiciaire (composante « vieillesse ») ;
- ◆ les changements de grade ou de corps pouvant résulter du passage d'un concours ou d'une promotion (composante « technicité ») ;
- ◆ l'impact de la distribution de points et de mesures catégorielles statutaires (rééchelonnement indiciaire, transformation ou création de nouveaux corps ou grades, autre réforme de grilles) ;
- ◆ l'impact des primes et indemnités.

Relèvent en partie de l'employeur les mesures d'avancement de grade et de promotion interne, ainsi que le montant des primes et indemnités. Les autres facteurs, qu'il s'agisse de la progression naturelle des carrières ou des mesures nationales de revalorisation, échappent pour l'essentiel au pilotage des collectivités.

Entre 2018 et 2021 et sans revalorisation du point d'indice, **l'augmentation de la rémunération des titulaires présents-présents en euros courants, à temps de travail constant, est le principal facteur contributif à la hausse de la masse salariale**. Cette contribution s'établit à 2 points de pourcentage de masse salariale par an en moyenne. Même si cette analyse détaillée n'a concerné qu'une partie des agents (les titulaires présents-présents), le résultat explique l'essentiel de l'augmentation générale de la masse salariale.

La rémunération des titulaires se décompose en une partie indiciaire et une partie indemnitaire. Leur contribution à la **hausse de la masse salariale apparaît principalement portée par l'évolution de la partie indiciaire**, ce qui regroupe plusieurs phénomènes : l'avancement des carrières (avec le glissement vieillesse-technicité, sur lequel les employeurs exercent une influence partielle, notamment par les promotions) et les décisions nationales (telles que les mesures catégorielles statutaires). L'évolution de la partie indemnitaire, plus largement maîtrisée par les collectivités, a un impact environ deux fois moins important (en moyenne sur dix ans).

La distinction entre composantes indiciaire et indemnitaire ne permet donc pas de délimiter exactement l'ampleur du contrôle exercé par les collectivités sur les rémunérations. En outre, ces deux composantes ne sont pas strictement indépendantes : la part indemnitaire peut aussi être maniée comme une réaction à la part indiciaire, pour assurer une forme d'équilibre : autrement dit, une hausse indiciaire moins forte aurait peut-être été compensée par un surcroît indemnitaire.

Depuis 2021, de nombreuses mesures nationales de revalorisation générale ont été décidées : les augmentations successives du SMIC en 2021 et 2022 ; les mesures catégorielles (du type « Ségur ») et la hausse du point d'indice mi-2022 et mi-2023. Pour l'année 2022, selon les estimations de la mission, plus du tiers de la hausse de la masse salariale des collectivités est directement liée aux mesures nationales²⁴.

²⁴ Cette estimation porte sur les frais de personnel de tous les agents, à la différence de l'analyse précédente qui portait sur la masse salariale des titulaires présents plusieurs années d'affilée.

En 2023, les collectivités rencontrées par la mission estiment que les mesures générales et catégorielles ont à nouveau eu un impact important dans la hausse de la masse salariale – sans que la mission n'ait été en mesure de le mesurer. Pour autant, le principe d'une hausse du point d'indice a été largement accepté, même si ses modalités ont pu faire l'objet de critiques. D'après les résultats du baromètre HoRHizons en 2023, les mesures nationales de revalorisation, telles que l'augmentation de la valeur du point d'indice et l'adaptation des grilles indiciaires, sont identifiées comme les plus adaptées pour améliorer les rémunérations. Les mesures catégorielles sont davantage critiquées, car elles créent des différences de traitement au sein des effectifs.

Le dernier baromètre HoRHizons confirme que, parmi les collectivités voyant une masse salariale en hausse, la majorité (54 %) estime que cela est due « en partie ou totalement » aux conséquences des nouvelles mesures statutaires (revalorisation des débuts de carrière, SMIC, point d'indice, etc.). Pour 36 % d'entre elles, c'est la conséquence des promotions et avancements, pour 31 % de l'augmentation du RIFSEEP et pour 26 % des nouveaux recrutements rendus nécessaires pour des besoins d'expertise.

2.2.2. Face à des enjeux d'attractivité particulièrement marqués pour certains métiers, les collectivités mobilisent le levier indemnitaire

Les agents territoriaux gagnaient en moyenne 2 039 € nets par mois en 2021. Pendant la période 2018-2020, ils ont bénéficié en moyenne d'augmentations salariales moins élevées que les salariés du secteur privé. Dans la fonction publique territoriale, les fonctionnaires de catégorie C sont moins bien rémunérés que dans les autres versants (État et hôpital). C'est l'inverse pour la catégorie A, où les salaires sont plus élevés en collectivités. Ce sont les départements qui offrent les rémunérations les plus élevées en moyenne, et les communes les plus basses.

Les collectivités décrivent des difficultés croissantes pour recruter : les données de Pôle emploi montrent que 47% des recrutements seraient difficiles en 2023 et cette proportion aurait doublé en dix ans. Pourtant, ce taux est plus faible de 14 points par rapport à la moyenne de tous les employeurs privés et publics.

La situation est contrastée selon les métiers. D'après Pôle emploi, les métiers du soin et de l'action sociale connaissent des taux de recrutements difficiles supérieurs à 60 % dans les collectivités. Les services techniques, les policiers municipaux et les secrétaires de mairie sont aussi souvent évoqués (enquête de la CNFPT citée par le baromètre HoRHizons).

D'après les résultats du baromètre HoRHizons en 2023, 93 % des collectivités considèrent nécessaire de revaloriser les rémunérations des agents territoriaux. L'augmentation des primes et l'instauration de compléments de rémunération sont jugées adaptées pour seulement 36 % et 34 % des répondants. Toutefois, dans la mesure où ils constituent les seuls leviers à la disposition des collectivités en ce qui concerne la rémunération, ils demeurent largement mobilisés.

Ainsi, **le régime indemnitaire est identifié comme le principal levier mis en œuvre par les collectivités pour favoriser l'attractivité et la fidélisation des agents** (pour 52 % des répondants contre 45 % en 2022), devant les actions en matière de qualité de vie au travail (38 %), de protection sociale complémentaire (31 %), de télétravail (26 %) ou encore d'action sociale (21 %).

Si les collectivités actionnent aujourd'hui prioritairement le levier indemnitaire pour améliorer leur attractivité, **les autres chantiers RH (organisation, qualité de vie au travail, télétravail, etc.) devront aussi être lancés**. Dans un marché de l'emploi concurrentiel, y compris entre employeurs publics, les conditions de travail font partie des critères d'attractivité et de qualité des recrutements.²⁵

3. La maîtrise des dépenses d'achats requiert la mobilisation accrue des bonnes pratiques de l'achat public performant, qui appelle des compétences spécifiques

3.1. Les services externalisés et l'énergie sont les principaux achats des communes

Les achats et charges externes des collectivités représentaient 51 Md€ de dépenses en 2022, en retenant une définition comptable au sein de la section de fonctionnement.²⁶ Les achats correspondent ainsi aux dépenses courantes des collectivités. Avec 40 % des achats, **les communes sont les premiers acheteurs des collectivités**. Cela conduit la mission à examiner en particulier cet échelon, sachant que la plupart des analyses s'appliquent aussi, dans une certaine mesure, aux autres collectivités.

Les communes achètent une variété de produits et services (voir le graphique 10), mais cinq postes pèsent pour près de la moitié (44 %) des achats :

- ◆ les études et prestations de services, qui incluent en particulier les missions de service public confiées à des prestataires (ramassage des déchets par exemple) ;
- ◆ l'électricité (sachant que d'autres dépenses d'énergie, telles que les carburants, sont comptés séparément) ;
- ◆ les fournitures d'entretien et petit équipement (qui correspondent à des montants unitaires généralement faibles et souvent sous les seuils de marchés publics) ;
- ◆ la maintenance ;
- ◆ l'entretien et les réparations des voies et réseaux.

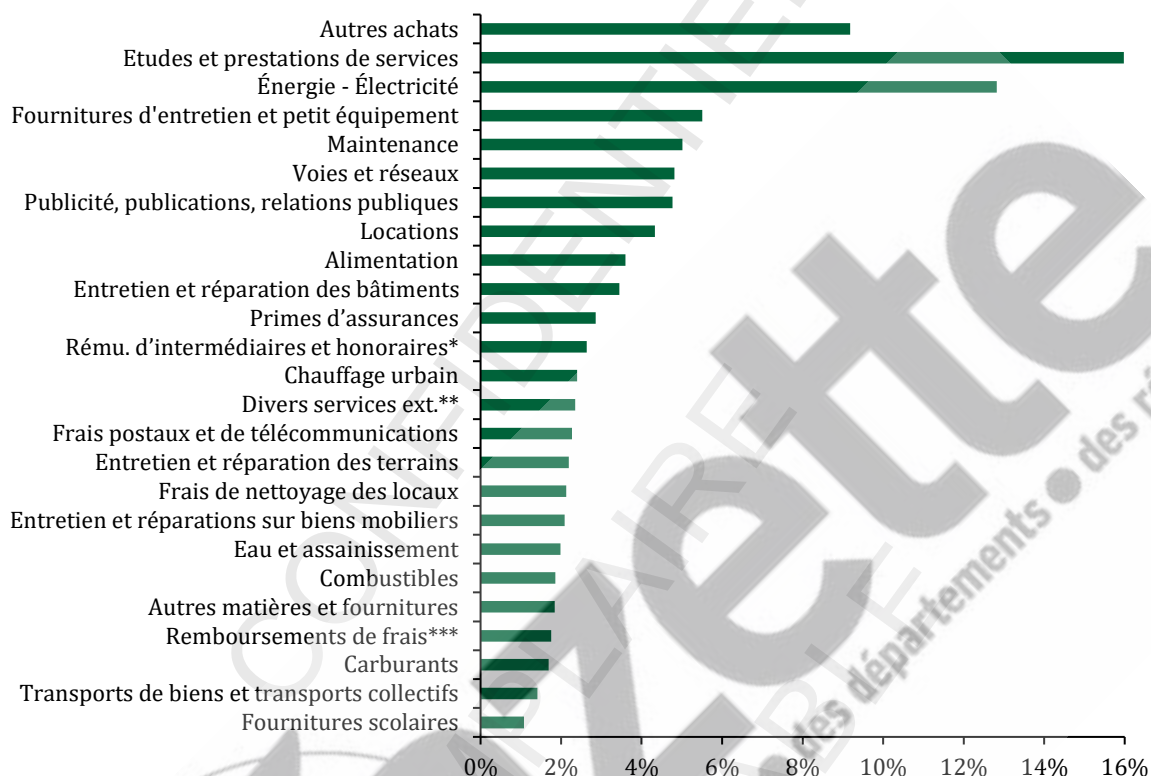
Les autres types de collectivités présentent des profils d'acheteurs différents, mais des motifs récurrents se retrouvent :

- ◆ les GFP achètent principalement des études et prestations de services (40 % de leurs achats) ;
- ◆ les départements et les régions, pour qui les achats constituent une plus faible part de leurs dépenses, consacrent une part élevée aux transports.

²⁵ *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, rapport remis par M. Philippe Laurent, président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), Mme Corinne Desforges, inspectrice générale de l'administration et Mme Mathilde Icard, présidente de l'Association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités à la Ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, janvier 2022.

²⁶ La définition comptable des achats et charges externes (comptes 60, 61, 62 sauf 621) ne correspond pas au périmètre de la commande publique, qui concerne aussi des dépenses d'investissement et qui repose sur des procédures de passation de marché d'autant plus formalisées que les dépenses sont élevées. Le suivi de l'ensemble des marchés publics passés par les collectivités est toutefois difficile, à la fois parce que les outils nationaux de recensement ne sont pas exhaustifs (le recensement est obligatoire à partir de 90 000 €) et parce que les collectivités y renseignent des montants prévisionnels plutôt que des dépenses réellement encourues.

Graphique 10 : Décomposition des achats des communes selon 25 postes de dépenses, en pourcentage des dépenses d'achats en 2022



*Source : Mission d'après les données comptables. *Rémunérations d'intermédiaires et d'honoraires ** Divers services extérieurs (dont documentation et frais de formation) ***Remboursement de frais (dont remboursement de frais au groupement à fiscalité propre (GFP) de rattachement).*

3.2. L'inflation touche toutes les collectivités mais avec des effets différents selon leur profil d'achats

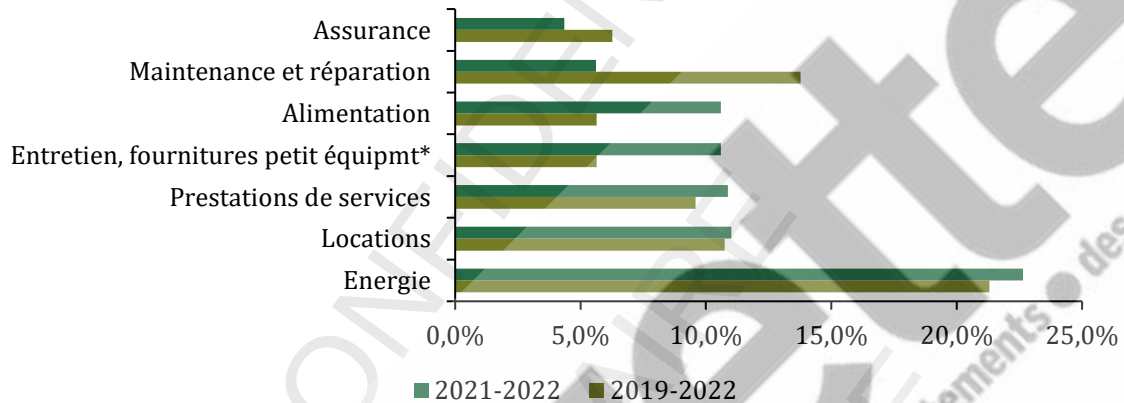
3.2.1. L'inflation a particulièrement touché les achats d'énergie, mais aussi en matière de prestations de services, de travaux, d'alimentation et d'assurances

Les achats des collectivités ont progressé de 9 % en 2022 par rapport à 2021 et de 11 % par rapport à 2019. Cela s'explique d'une part par un effet volume (la sortie de la crise sanitaire a provoqué une reprise d'activité en 2022 et donc une augmentation de certains volumes achetés) et d'autre part par un effet prix dû à l'inflation. Pour identifier les postes les plus concernés par l'inflation, la mission a regroupé les postes d'achats ayant connu une hausse en 2022 par rapport aux deux années de référence (2019 et 2021). Sept postes d'achats se distinguent ainsi (voir graphique 11), qui reflètent largement les témoignages recueillis par la mission lors de ses rencontres avec les élus et leurs services :

- ◆ les dépenses d'énergie (ici définies dans un sens large englobant l'électricité, les carburants et combustibles, le chauffage urbain) connaissent la hausse la plus forte, supérieure à 20 % quelle que soit l'année de référence ;
- ◆ les locations et prestations de service subissent les hausses de tarifs imposées par les prestataires des collectivités, avec des hausses autour de 10 % ;
- ◆ les dépenses d'achats liées aux travaux (entretien, petit équipement, maintenance, réparation) s'inscrivent dans des hausses de 5 à 10 % environ ;

- ♦ l'alimentation connaît une trajectoire comparable ;
- ♦ enfin, les dépenses d'assurance ont été mentionnées par une minorité d'interlocuteurs, mais leur hausse en 2022 constitue le signal faible d'une préoccupation grandissante chez les collectivités qui notent aussi une tendance à la réduction du niveau de couverture par les assureurs, qui n'est pas visible en comptabilité.

Graphique 11 : Taux de croissance entre 2019 et 2022 et entre 2021 et 2022 des sept postes de dépenses particulièrement affectés par l'inflation pour les communes



*Source : Mission, d'après les données comptables. * Entretien et fournitures de petit équipement.*

3.2.2. Leur niveau d'exposition différencié offre plusieurs lectures possibles sur les types de communes les plus exposées

Si toutes les collectivités, comme les ménages et les entreprises, ont perçu les effets de l'inflation, leurs niveaux d'exposition sont très différents et des situations difficiles peuvent apparaître dans toutes les strates.

Concernant l'énergie, les types de contrats, leurs durées, les critères d'indexation des prix et, dans un contexte volatile, leurs dates de signature peuvent changer radicalement le montant des dépenses encourues par les collectivités. Plusieurs collectivités ont souligné à la mission la difficulté croissante de l'achat de l'énergie et leur besoin de professionnalisation en la matière, qui passe parfois par de la mutualisation ou le recours à un conseil extérieur.

En moyenne, les communes de moins de 3 500 habitants tendant à consacrer une plus petite part de leurs achats à l'énergie et aux prestations de service que les communes de 3 500 à 50 000 habitants, comme le montre le graphique 12.

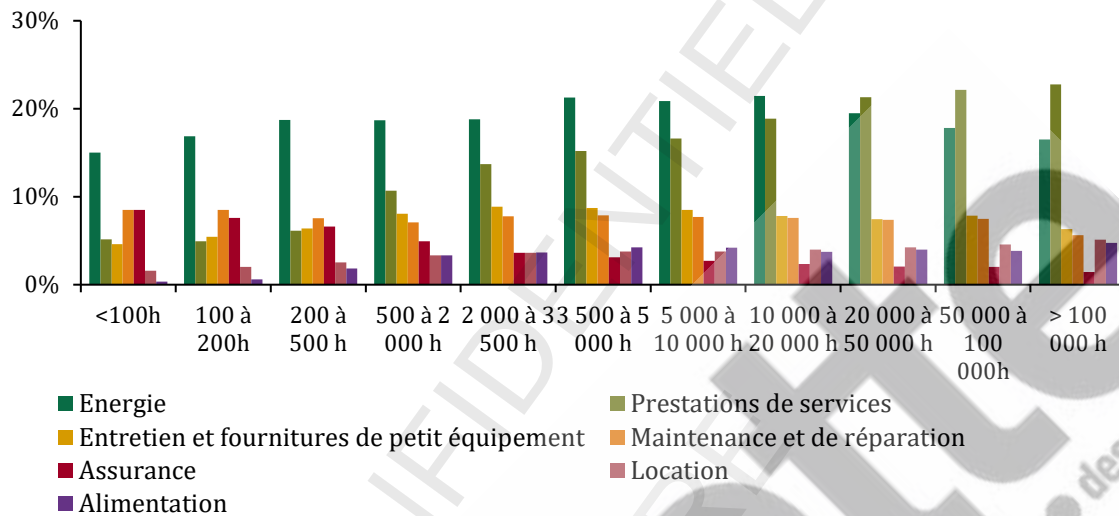
Les disparités existent au sein de chaque strate. La mission a notamment relevé des communes très exposées aux achats d'énergie²⁷ dans chaque strate de population. En 2022, plusieurs mécanismes de soutien²⁸ ont été mis en place au profit des collectivités et ont atténué la hausse globale de leurs dépenses d'énergie.

Pour les autres postes de dépenses, l'organisation interne de la collectivité et le choix d'un niveau plus ou moins élevé d'externalisation sont déterminants.

²⁷ 1 % des communes voient leurs factures d'énergie peser pour plus de 50 % de leurs achats.

²⁸ En 2022, le bouclier tarifaire sur l'électricité a concerné les plus petites collectivités en limitant la hausse des prix facturés. De plus, le filet de sécurité ne joue pas sur les tarifs mais accorde une recette de compensation pour les collectivités financièrement très affectées par la hausse des prix. En 2023, l'amortisseur électricité s'adresse aux collectivités non éligibles au bouclier, en faisant porter par l'État une partie de leurs factures.

Graphique 12 : Poids des catégories d'achats affectées par l'inflation dans les dépenses d'achat totales des communes, par strate de population, en 2022



Source : Mission, d'après les données comptables.

Les collectivités ont déployé de nombreuses initiatives pour faire face à l'inflation, en particulier sur l'énergie, en essayant souvent de réduire les volumes consommés, dans le cadre notamment du plan de sobriété énergétique annoncé en octobre 2022 (visant une réduction de 10 % de la consommation en deux ans).

La mission a ainsi relevé des exemples fréquents de réduction des températures de chauffage et de l'intensité ou de la durée de l'éclairage public, et d'investissement dans des équipements moins énergivores (par exemple l'éclairage à LED). Ces initiatives, parfois engagées dans l'urgence, s'inscrivent dans un ensemble de bonnes pratiques décrites ci-après.

3.3. Les leviers de performance de l'achat public sont exigeants et restent perçus comme difficiles d'accès pour certaines collectivités, quand ils ne sont pas contournés

3.3.1. Les bonnes pratiques juridiques et économiques de l'achat public sont parfois considérées comme difficiles à actionner et sont teintées par la prise en compte d'objectifs politiques locaux

Les bonnes pratiques de l'achat public – notamment la définition du besoin, le sourcing, l'ingénierie, le suivi des marchés – sont largement documentées. Elles répondent à une double exigence, juridique (pour assurer la conformité au code de la commande publique) et économique (pour optimiser la dépense). Elles avaient fait l'objet d'une revue de dépenses de l'IGF et de l'IGA en 2016²⁹.

Sur le terrain, leur mise en œuvre est contrastée et fait apparaître un rapport à l'achat public qui dépasse les seules dimensions juridiques et économiques.

²⁹ IGF-IGA, *La fonction achats des collectivités territoriales*, 2016.

Tout d'abord, pour les plus petites collectivités, les outils de l'achat public sont parfois perçus comme artificiels. La moitié des communes achètent pour moins de 100 000 € par an ; leurs décisions d'achats concernent donc dans la grande majorité des cas des montants inférieurs au seuil de 40 000 €, ce qui leur permet d'échapper aux obligations de publicité et de mise en concurrence.

Ensuite, la recherche de performance économique est souvent difficile : dans les petites et moyennes communes, les maires rencontrés ont régulièrement décrit **une situation de faiblesse dans le dialogue avec les fournisseurs locaux**, peu nombreux et parfois suspectés de proposer des tarifs excessivement élevés au regard des conditions normales de marché, sans capacité de négociation par la commune. Ce constat a aussi été exprimé par des collectivités plus grandes, notamment départementales. La possibilité même de suivre les marchés est parfois présentée comme difficile : par exemple, une collectivité fait appel à un cabinet de conseil afin d'analyser les factures provenant du fournisseur d'électricité.

Dans certains cas, les décideurs locaux rencontrés considèrent la stimulation du tissu économique local comme prioritaire par rapport à la performance économique.

Enfin, les plus grandes collectivités, notamment régionales, ont des démarches organisées pour mobiliser tout le panel d'outils, du sourcing au suivi des marchés, en s'appuyant sur des équipes étoffées et jouant sur le plus grand niveau de concurrence entre fournisseurs que permet leur empreinte territoriale.

3.3.2. La massification des achats est un levier exigeant qui permet, à certaines conditions, d'envisager des économies significatives

Pour massifier leurs achats, les collectivités ont deux principales options : recourir à une centrale d'achat ou participer à un groupement de commande. Les collectivités engagées dans l'une ou l'autre de ces formes de massification ont un discours mesuré sur leurs avantages et inconvénients.

S'agissant du recours à une centrale d'achat, il peut être motivé par une urgence ou un souci de simplicité (le formalisme de la passation de marché étant alors invisible pour la collectivité) : la collectivité ne constate pas alors systématiquement de tarifs attractifs. Lorsque ce recours n'a pas été suffisamment préparé, elle se plaint parfois d'un service après-vente considéré comme insuffisant ou d'un fournisseur trop éloigné de son territoire. Le recours à une centrale d'achat peut également être motivé par la recherche d'économies : sur certains segments de produits tels que les véhicules, les collectivités louent fréquemment la performance économique des centrales d'achat ; certaines collectivités se regroupent et s'engagent sur des volumes vis-à-vis des centrales, pour obtenir des conditions encore plus favorables.

D'après les données de l'UGAP, en 2022, sur un total de ventes de 5 243 M€, les gains achat calculés par la centrale (gains obtenus au renouvellement des marchés, gains de tarification, gains liés à l'économie de procédure et de gestion) représentaient 442 M€, soit 8,4 % des ventes totales. Autrement dit, sur l'ensemble des ventes en 2022, ses clients ont bénéficié en moyenne d'un taux de gains achat de 8,4 %. Il s'agit d'un taux moyen, qui n'est pas applicable à chaque marché et que la mission n'a pas pu vérifier.

S'agissant des groupements de commande, ils sont souvent décrits comme rigides par leurs membres : les adhésions de nouveaux membres ne peuvent intervenir au cours de l'exécution d'un marché ; la coordination des achats suppose des relations étroites et un dialogue renforcé entre les membres, pour définir un besoin commun. *In fine*, la mission a recueilli des témoignages de collectivités ayant vu leurs achats se renchérir à cause d'un besoin mal défini au sein du groupement.

De manière générale, les outils de massification nécessitent, pour être opérants, d'actionner au préalable les leviers de l'achat public performant : questionnement du besoin, identification des offres alternatives du marché, sourçage éventuel. Dans le scénario du groupement, à l'image de la mutualisation des effectifs, le soutien politique peut aider au dialogue entre les services, car l'effort de coordination est un préalable indispensable. La crise énergétique a parfois été l'occasion de réinterroger des choix passés ; certaines communes ont rejoint opportunément des formes de mutualisation (par exemple à travers un syndicat) pour bénéficier de conditions économiques plus avantageuses.

Lorsque les collectivités mettent en œuvre ces prérequis exigeants, elles peuvent obtenir des économies substantielles. La mission a recueilli plusieurs témoignages de collectivités qui se sont engagées dans des démarches d'économies supérieures à 10 % par la mise en œuvre des bonnes pratiques d'achat public performant. Au regard des chiffres par ailleurs fournis par l'UGAP, il semble que ce seuil puisse définir un ordre de grandeur de la cible d'économies à atteindre lors d'une démarche d'amélioration des achats, sans être toutefois un gain mécaniquement atteignable.

3.3.3. Le questionnement du besoin peut conduire à réduire les volumes achetés

Les étapes amont de questionnement du besoin peuvent identifier une potentielle réduction des volumes achetés. Le rebond de l'inflation a été, pour la plupart des collectivités rencontrées, l'occasion de mettre en place des politiques de sobriété, en particulier pour réduire la quantité d'énergie consommée. Il s'est agi aussi de réduire des volumes de denrées alimentaires (par un travail sur le gaspillage notamment), de réduire les déplacements par un développement du télétravail, d'optimiser la consommation d'eau par davantage de récupération, ou encore de réduire les quantités de papier et de courrier en parallèle de démarches de numérisation.

3.4. Les compétences nécessaires à la performance de l'achat public soulignent l'intérêt d'une forme de mutualisation des connaissances et des expertises

Pour les collectivités, mobiliser les bonnes pratiques de l'achat public performant suppose de pouvoir s'appuyer sur des compétences spécifiques. Les grandes communes, de nombreuses intercommunalités ainsi que les départements et régions s'appuient souvent sur des agents spécialisés sur les fonctions d'achat et de commande publique, le cas échéant dans des directions dédiées. Les plus grandes collectivités développent même une approche de « stratégie économique » de l'achat à travers le sourçage. À l'inverse, les communes petites et moyennes apparaissent moins bien armées, ce qui s'explique aussi par des besoins et des enjeux moindres. La mission a recueilli plusieurs témoignages de maires exprimant leur regret de ne pas arriver à mieux négocier leurs achats, et leur conviction que les prix obtenus ne sont pas les meilleurs possibles.

Sans remettre en cause la carte territoriale et prenant acte du fait que les petites collectivités coexistent avec les plus grandes, la mission identifie deux grandes voies possibles pour accroître la performance des achats :

- ♦ une réflexion approfondie sur les voies de mutualisation possible, notamment pour que des petites structures puissent bénéficier de fonctions expertes qui seraient partagées avec d'autres ;
- ♦ un effort accru de partage de données pour fournir à tous les acheteurs des valeurs de référence, notamment sur les prix en vigueur, afin de les épauler dans la passation de leurs marchés.

Ces points sont développés dans la partie suivante.

4. Pour maîtriser les dépenses et réussir les transitions à venir, le partage des données et des compétences aura un rôle à jouer

4.1. Le potentiel d'économie doit être analysé au regard de besoins qui évoluent et des transitions à réussir

4.1.1. En théorie, des économies potentielles de plusieurs milliards d'euros pourraient être recherchées, sans qu'elles ne soient actionnables de manière mécanique

La mission a identifié plusieurs enveloppes au sein desquelles les économies peuvent être recherchées – ces montants ne devant toutefois pas être considérés comme les économies effectivement atteignables, mais plutôt comme des ordres de grandeur qui plafonnent les démarches d'optimisation des dépenses qui ont été décrites :

- ♦ en matière de frais de personnel, **les départs à la retraite remettent en jeu chaque année 7 % des effectifs, soit de l'ordre de 5 Md€** au sein desquels les décisions relatives au remplacement des départs peuvent avoir un impact à la hausse comme à la baisse ;
- ♦ en matière d'achats, **la recherche de performance dans l'achat public peut générer des gains de l'ordre de la dizaine de pourcents**, sans que ce levier ne puisse être actionné de manière mécanique et garantie, ce qui correspondrait à nouveau à un ordre de grandeur de 5 Md€, auquel la sobriété énergétique peut contribuer (voir ci-après).

4.1.2. La transition écologique affecte la trajectoire des finances locales

La question des économies effectivement atteignables par les collectivités va nécessairement de pair avec la réflexion sur l'évolution des besoins. La transition écologique crée des besoins d'investissement de la part des collectivités, qui font l'objet d'une mission spécifique conduite en parallèle à celle-ci. Elle affecte aussi leur section de fonctionnement, avec plusieurs effets :

- ♦ des coûts de fonctionnement récurrents, qui correspondront à l'exploitation des équipements financés par ces nouveaux investissements ;
- ♦ une possible évolution des sources et des modèles de financement de la section de fonctionnement, qui n'a pas été expertisée par cette mission ;
- ♦ une évolution des coûts de fonctionnement actuellement constatés, dans un contexte de plus grande prise en compte de l'impact environnemental des activités.

Sur ce dernier point, plusieurs logiques peuvent s'opposer. D'une part, le renforcement des normes et des attentes de la population peut accroître le coût des fournitures plus « vertes ». Par exemple, le surcoût d'une alimentation durable prévue par la loi EGalim a été estimé autour de 5 %, sous certaines hypothèses, par l'Ademe. D'autres part, des démarches de sobriété, de questionnement des besoins et de restriction de consommation peuvent diminuer les dépenses d'achats et elles peuvent d'ailleurs être stimulées par la contrainte légale ou économique. Une hypothèse de réduction de 15 % de la consommation énergétique aurait un impact de l'ordre de 1 Md€ à la baisse sur les achats des collectivités (aux conditions économiques de 2022). Une telle économie est sans commune mesure avec les besoins d'investissement correspondant à la transition écologique, ce qui ne permet toutefois pas de considérer qu'elle serait négligeable ou non souhaitable.

4.1.3. Les collectivités font face à de nouveaux besoins de compétences, qui ne sont pas identifiés de manière certaine

Concernant les besoins de compétences, la mission a relevé un décalage entre les analyses d'experts concernant les grandes transitions de la société (écologie, numérique, grand âge) et les besoins de compétences spontanément évoqués par les décideurs locaux rencontrés. **Les impacts des grands enjeux de transformation sur l'organisation et les ressources humaines des collectivités restent encore sous-estimés.**

Dans une enquête de 2021 du CNFPT sur les métiers territoriaux, lorsqu'elles étaient interrogées sur les métiers considérés comme émergents, les collectivités répondaient d'abord : chargé de communication ou conseiller en organisation. L'étude concluait que parmi les « *grandes transformations en cours* », « *celle qui retient le plus l'attention des collectivités est celle relative aux évolutions numériques. À l'inverse, les deux changements que les répondants citent le moins sont ceux liés à la transition énergétique ainsi qu'aux évolutions en termes d'automatisation et de robotisation* ».

En 2022, le baromètre HoRHizons soulignait que « *trop peu de collectivités ont anticipé dans leur recrutement les évolutions amenées par le domaine du numérique et dans une moindre mesure de l'écologie* ». La dernière édition publiée au mois de septembre 2023 indique ainsi que seuls 36 % des élus interrogés jugent « *impactant* » pour la gestion des ressources humaines la prise en compte des grandes transitions, derrière l'accès aux services publics de proximité (41 %), la multiplication des normes (43 %), les difficultés de recrutement (49 %) et les contraintes budgétaires (57 %).

Les entretiens conduits par la mission confirment que le renforcement de leurs compétences en matière de transition écologique ne figure pas parmi les principales préoccupations des petites collectivités.

Les besoins en termes de compétences et d'emplois liés à la transition ont fait l'objet d'un travail d'évaluation mené par le cabinet I4CE. D'après les auteurs de l'étude, l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale bas-carbone suppose au moins 25 000 agents dédiés au pilotage des actions climat, représentant une masse salariale annuelle d'environ 1,5 Md€.

4.2. Partager les données et les compétences pourrait faciliter l'atteinte d'objectifs d'économies, à la condition que les acteurs y voient un intérêt

4.2.1. Une circulation plus intense de la donnée permettrait d'améliorer l'information des décideurs

La mission a constaté qu'aucun outil ne permet aujourd'hui d'analyser précisément les effectifs et la masse salariale de la fonction publique sans un délai d'un an ou plus. Au niveau national, la DGCL publie une estimation des effectifs avec un an de décalage, mais la base de données de l'INSEE (SIASP) décrivant les rémunérations précises des agents demande un délai de traitement de 18 mois avant de pouvoir être analysée par les services statistiques ministériels.

Les comptes administratifs arrêtés par les collectivités donnent, en plus des données financières, un premier niveau d'informations récentes sur les effectifs qui n'est pas exploité au niveau national. Parallèlement, la remontée des rapports sociaux uniques, riches en données et exigeants pour les collectivités, prend plusieurs années à être consolidée par la DGCL et ses partenaires.

Compte tenu du principe de libre administration, les effectifs et la masse salariale des collectivités locales ne sont pas pilotés ni même centralisés par l'État. Pour autant, la transparence de l'action publique se trouverait renforcée par une plus grande ouverture de ces données, qui permettrait notamment d'observer les effets des réformes territoriales.

À partir de 2024, l'INSEE prévoit d'accélérer la production de sa base de données (en passant de 18 à 12 mois environ) à la faveur de l'utilisation des données de paye issues de la DSN, ce qui permettra aux administrations (notamment la DGCL et la DGAFF) d'envisager des publications plus rapprochées.

Par ailleurs, une exploitation plus large des données d'effectifs déjà existantes dans les comptes administratifs pourrait être rendue possible par un recours accru à l'*open data*. Les données sont aujourd'hui le plus souvent publiées sur les sites internet des collectivités dans un format ne facilitant pas la lecture automatique. Elles ont pourtant une valeur, et la mission a pu observer que des collectivités achètent fréquemment des prestations de conseil incluant à titre principal la mise en forme et l'analyse de données déjà librement disponibles.

Les associations de collectivités si elles en partagent l'intérêt, ou l'OFGL ou les administrations (notamment la DGCL) pourraient œuvrer à faciliter cette démarche d'ouverture relative aux effectifs des collectivités.

Le partage des données pourrait aussi concerner les données relatives aux achats. La mission fait le constat que les collectivités gagneraient à connaître des valeurs de référence de certains volumes et prix encourus par d'autres collectivités comparables pour leurs achats courants, afin d'avoir des points de repère dans leur dialogue avec les fournisseurs, souvent décrit comme difficile. Paradoxalement, alors que les acheteurs y gagneraient, peu d'acteurs d'empreinte nationale voient aujourd'hui un intérêt à soutenir un tel exercice de parangonnage. Des démarches informelles de partage entre certains acheteurs existent toutefois.

Pour obtenir de telles informations sur les volumes et les prix, la mission a mesuré les limites de la seule analyse comptable – notamment en l'absence d'une comptabilité analytique généralisée – et a engagé un exercice expérimental de recueil d'information directement auprès d'une sélection d'acheteurs (les départements), qui a montré la grande sensibilité du cadre méthodologique de l'enquête. Un tel exercice suppose qu'un acteur de confiance puisse recueillir, avec leur assentiment, des données des collectivités susceptibles de révéler le niveau de performance de leurs pratiques d'achats. La démarche pourrait être ciblée sur quelques segments d'achat, à la fois universels et prioritaires. L'énergie constitue un exemple. Une étude de coûts complets pourrait ensuite être proposée, à l'image des travaux déjà conduits par l'OFGL mais qui peuvent rester délicats à exploiter par des petites collectivités. La priorité devrait toutefois être donnée à la simplicité de l'exercice de partage d'information et des éventuels outils mobilisés, pour que les petites collectivités puissent facilement en tirer profit.

Les associations de collectivités si elles en partagent l'intérêt, ou l'OFGL ou un autre organe désigné par les parties précédentes pourraient faciliter l'échange d'information sur les volumes et les prix de certains segments d'achat prioritaires, voire proposer des études sur les coûts complets de certains services publics.

4.2.2. Une réflexion plus avancée sur la mutualisation pourrait être outillée par un recensement, une évaluation et une diffusion des pratiques actuelles

Face au constat d'une mutualisation aujourd'hui ambivalente, à la fois générée par les transferts de compétences entre communes et intercommunalités mais parfois freinée par les premières, et qui ne semble pas générer d'économies systématiques, la mission identifie un intérêt à recenser régulièrement les pratiques, à encourager l'évaluation de leurs impacts et à en diffuser l'information auprès des collectivités.

Rapport

Des travaux ont déjà eu lieu en ce sens, notamment à l'initiative d'associations de collectivités. Le volet relatif à l'évaluation pourrait être renforcé et un cadre méthodologique pourrait être proposé pour accompagner les collectivités dans la mesure des impacts.

Les associations de collectivités si elles en partagent l'intérêt, ou l'OFGL ou un autre organe désigné par les parties précédentes pourraient faciliter et diffuser le recensement des pratiques de mutualisation et encourager leur évaluation en proposant un cadre méthodologique.

CONCLUSION

La mission a identifié les facteurs qui contribuent à la hausse des dépenses en matière de personnel et d'achats des collectivités. La question de l'adéquation entre la trajectoire cible des finances publiques et les moyens réunis pour assurer la maîtrise des dépenses est importante.

Une réflexion abstraite sur les économies atteignables sur ces deux postes de dépenses aurait des limites. Les choix d'articulation des compétences entre collectivités et avec l'État, la prise en compte des nouveaux besoins, notamment en matière de transition écologique, et les outils de pilotage des dépenses publiques dont la nation se dotera contribueront à définir ce qui est souhaitable et ce qui est faisable.

Sur les deux champs examinés, la mission a proposé en particulier de faire du renouvellement des effectifs l'occasion de réinterroger leur structure et les dépenses associées, et de renforcer la mobilisation des outils de l'achat public performant.

Pour relever ces défis et à la condition que les acteurs y trouvent un intérêt, la mission propose de renforcer l'outillage informationnel des collectivités en matière d'achat, et d'encourager une réflexion approfondie sur les modalités de mise en œuvre des mutualisations, qui ont jusqu'ici pris une forme ambivalente n'aboutissant que rarement aux économies escomptées.

À Paris, le 26 octobre 2023

Les membres de la mission,

L'inspecteur des
finances,



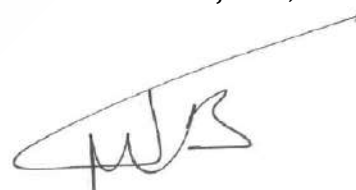
Maxime Forest

L'inspectrice des
finances,



Louise Auffray

L'inspectrice des
finances adjointe,



Marie Truffier-Blanc

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances,



Alain Triolle



ANNEXES ET PIÈCE JOINTE



LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

ANNEXE I : MASSE SALARIALE DES COLLECTIVITÉS

ANNEXE II : ACHATS ET CHARGES EXTERNES DES COLLECTIVITÉS

ANNEXE III : DÉTERMINANTS DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS

ANNEXE IV : DÉPENSES DES COMMUNES ET CENTRALITÉ

ANNEXE V : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

PIÈCE JOINTE : LETTRE DE MISSION



ANNEXE I

Masse salariale des collectivités



SOMMAIRE

1. LA MULTIPLICITÉ ET L'INCOMPLÉTUDE DES SOURCES DE DONNÉES SUR LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE LIMITENT LA VISIBILITÉ ET LA CAPACITÉ D'ANALYSE DES ACTEURS LOCAUX ET NATIONAUX SUR LES FACTEURS D'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE	1
1.1. Le système d'information sur les agents des services publics (Siasp), principale source d'information statistique sur la fonction publique territoriale, ne permet pas de disposer d'une vision en temps réel de l'évolution de la masse salariale ..	1
1.2. Les modalités actuelles de suivi des données comptables des collectivités ne permettent pas d'identifier les facteurs d'évolution de leurs frais de personnel ..	2
1.3. Les données collectées dans le cadre des rapports sociaux uniques pourraient être davantage et mieux exploitées par les acteurs locaux et nationaux.....	3
1.4. L'incapacité à disposer de données agrégées en temps réel sur l'état de la fonction publique territoriale limite la capacité d'analyse et de comparaison des effectifs locaux	4
2. LES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE, EN AUGMENTATION, SONT COMPOSÉS D'UNE PART CROISSANTE DE CONTRACTUELS ET D'AGENTS DE PLUS EN PLUS QUALIFIÉS ET ÂGÉS.....	5
2.1. L'augmentation des effectifs physiques de la fonction publique territoriale suit l'évolution démographique et s'explique principalement en raison de l'augmentation des effectifs du secteur communal et des régions	5
2.2. Les effectifs locaux, relativement féminisés, sont composés d'une part croissante de contractuels, et de profils de plus en plus qualifiés et âgés.....	10
3. LA HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE TRADUIT LA PROGRESSION DE LA RÉMUNÉRATION DES AGENTS ET L'IMPACT SUR LES EFFECTIFS DES RÉFORMES DE LA DÉCENTRALISATION ET DES RÉORGANISATIONS TERRITORIALES	17
3.1. La masse salariale des collectivités locales augmente de 33 % entre 2011 et 2022 en euros courants.....	17
3.2. La hausse de la masse salariale s'explique en raison d'un glissement vieillesse technicité fortement positif, dont l'effet peut être complété ou compensé par des actions sur la part indemnitaire ou le volume de travail.....	20
3.2.1. <i>L'augmentation de la rémunération des agents restés en poste deux années de suite est le principal facteur explicatif de la hausse de la masse salariale</i>	<i>20</i>
3.2.2. <i>Si la part indiciaire de la rémunération, qui contribue fortement à la hausse de la masse salariale, échappe en partie aux décideurs locaux, la part indemnitaire et le volume de travail des agents apparaissent comme des instruments de pilotage à la main des collectivités.....</i>	<i>22</i>
3.3. Les modalités de mise en œuvre des mesures de décentralisation et les réorganisations territoriales peuvent expliquer une partie de l'augmentation de la masse salariale des collectivités locales.....	26
3.3.1. <i>L'augmentation des effectifs des collectivités, dans un contexte d'évolution du champ et du partage de leurs compétences, peut refléter une volonté</i>	

	<i>d'amélioration de la qualité du service public et signale aussi de potentiels doublons.....</i>	<i>26</i>
3.3.2.	<i>L'augmentation des rémunérations peut traduire des phénomènes d'alignement par le haut des rémunérations dans le contexte de transferts d'agents ou de rapprochements entre services.....</i>	<i>30</i>
4.	BIEN QUE LIMITÉES, DES MARGES DE MANŒUVRE DEMEURENT À LA MAIN DES COLLECTIVITÉS POUR LA MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE	31
4.1.	Les marges de manœuvre des collectivités semblent limitées en ce qui concerne la rémunération, dans un contexte marqué par des difficultés de recrutement croissantes	31
4.2.	Les nombreux départs en retraite à venir offrent toutefois l'opportunité de repenser la structure d'emploi et l'organisation du travail au sein des collectivités ...	37
4.2.1.	<i>La mise en place d'un suivi de l'évolution de la masse salariale.....</i>	<i>38</i>
4.2.2.	<i>La conduite d'une réflexion systématique sur les remplacements de départs et les nouveaux recrutements</i>	<i>39</i>
4.2.3.	<i>La recherche d'économies dans la mise en œuvre des procédures de mutualisation de fonctions entre collectivités</i>	<i>40</i>
4.2.4.	<i>L'analyse des gains potentiels induits par l'externalisation de certaines fonctions exercées en régie.....</i>	<i>41</i>
4.2.5.	<i>L'utilisation des marges de manœuvre identifiées pour répondre aux besoins nouveaux en recrutement.....</i>	<i>42</i>
4.3.	Des actions complémentaires peuvent être menées sur le temps de travail et la qualité de vie au travail des agents.....	45
4.3.1.	<i>L'augmentation et l'optimisation du temps de travail.....</i>	<i>45</i>
4.3.2.	<i>La lutte contre l'absentéisme.....</i>	<i>47</i>

1. La multiplicité et l'incomplétude des sources de données sur la fonction publique territoriale limitent la visibilité et la capacité d'analyse des acteurs locaux et nationaux sur les facteurs d'évolution de la masse salariale

1.1. Le système d'information sur les agents des services publics (Siasp), principale source d'information statistique sur la fonction publique territoriale, ne permet pas de disposer d'une vision en temps réel de l'évolution de la masse salariale

Le Système d'Information sur les Agents des Services Publics (Siasp) constitue la principale source d'information statistique sur les agents de la fonction publique.

Actualisé chaque année, le Siasp présente, pour chacun des trois versants et par agent, des informations relatives à l'employeur, au poste occupé, au statut, corps, grade, à la quotité de travail ainsi qu'à la rémunération brute et nette. Les données relatives aux agents territoriaux sont issues de la déclaration automatisée des données sociales (DADS) et, depuis 2020, de la déclaration sociale nominative (DSN). Ces données sont retraitées (correction d'erreurs, suppression de doublons, prise en compte des retards de déclaration), puis versées dans la base de l'Insee couvrant l'ensemble des salariés, dite « base Tous salariés » (BTS). Ces opérations de retraitements génèrent des délais de publication significatifs : en 2022, la BTS était ainsi publiée par l'Insee avec un décalage d'environ dix-huit mois par rapport à l'année considérée¹.

Le déploiement progressif de la DSN doit permettre l'amélioration de la qualité des données contenues dans le Siasp et l'accélération de leurs délais de publication. Le décret n°2018-1048 du 28 novembre 2018 prévoit le calendrier de mise en œuvre de la DSN au sein des collectivités locales : la bascule est fixée au 1^{er} janvier 2020 pour les régions et organismes départementaux (département, service départemental d'incendie et de secours (SDIS), centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)) et intercommunaux (métropoles, communautés d'agglomération et urbaines), au 1^{er} janvier 2021 pour les communautés de communes, les communes de plus de 100 agents et les établissements communaux de plus de 350 agents et au 1^{er} janvier 2022 pour les communes de moins de 100 agents et établissements communaux de moins de 350 agents. La bascule vers la source DSN à partir de 2020 a d'abord causé un ralentissement des délais de production de la BTS (jusqu'à 36 mois), de sorte qu'au mois de septembre 2023, les données les plus récentes mises à disposition via le centre d'accès sécurisé aux données (CASD) remontaient à l'année 2020. A terme, la DSN devrait toutefois permettre l'accélération des délais de production des bases statistiques du service statistique public (SSP). D'après le récent rapport consacré par l'Inspection générale des affaires sociales à l'utilisation des données de la DSN, à horizon 2024, le délai de la BTS sera ainsi réduit à un an.

¹ Inspection générale des affaires sociales (IGAS), *Utilisation des données de la Déclaration sociale nominative (DSN) à des fins de statistiques publiques ou de pilotage*, avril 2023.

1.2. Les modalités actuelles de suivi des données comptables des collectivités ne permettent pas d'identifier les facteurs d'évolution de leurs frais de personnel

Les comptes administratifs des collectivités, qui offrent une vue d'ensemble de la situation de leurs effectifs, sont sous-utilisés par l'administration centrale. Les comptes administratifs des collectivités présentent en détail les dépenses et les recettes de la collectivité au cours de l'exercice. Ils sont élaborés chaque année par l'ordonnateur et soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante avant le 30 juin. Conformément aux instructions budgétaires et comptables², les comptes administratifs comportent une annexe relative à l'état du personnel de la collectivité. Cette annexe détaille tous les postes comptabilisés en équivalents temps plein (ETP) et classés selon le statut des employés (titulaires ou non titulaires) et leur filière d'emploi. Les comptes administratifs et leurs annexes sont transmis électroniquement par les collectivités aux préfectures dans le cadre du contrôle de légalité à l'aide de l'application « TotEM », mise à disposition par la direction générale des collectivités locales (DGCL). Cependant, d'après les entretiens conduits par la mission, celle-ci n'exploite pas ces sources d'information.

Les comptes de gestion des collectivités permettent le suivi de l'évolution de leurs dépenses de personnel, sans permettre de décomposer les différents facteurs d'évolution de leur masse salariale. Les comptes de gestion, support de la reddition annuelle des comptes, retracent les opérations de la collectivité en dépenses et en recettes et comportent une balance générale de l'ensemble des comptes. Votés par l'assemblée délibérante avant le vote du compte administratif, ils sont déposés dans l'application « Comptes De Gestion Dématérialisé » (CDG-D) de la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) puis transmis au département des études et des statistiques locales (DESL) de la DGCL. Celui-ci diffuse le contenu des balances comptables sous forme d'agrégats suivant une ventilation dite par « *nature* » qui fait apparaître, au sein des dépenses de fonctionnement, les frais de personnel³. Cet agrégat ne renseigne cependant pas sur les dynamiques sous-jacentes en matière d'évolution des effectifs, de la rémunération et du temps de travail. Par ailleurs, l'état de développement de la comptabilité analytique ne permet pas de ventiler les frais de personnel d'une collectivité en fonction des politiques publiques qu'elle met en œuvre. Les dispositions du tome II de l'instruction budgétaire et comptable M57⁴ prévoient en effet, s'agissant des frais de personnel, que « *l'entité peut regrouper ces opérations dans la rubrique 021 Personnel non ventilé* ».

² Notamment le cadre budgétaire et comptable du référentiel M.57 applicable aux collectivités dans les conditions fixées par le III de l'article 106 modifié de la loi du 7 août 20152 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³ Cet agrégat correspond à la somme de tous les débits nets des comptes 621 (personnel extérieur au service), 631 (impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations (administrations des impôts)), 633 (impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations (autres organismes), ou 64 (charges de personnel).

⁴ Voir l'arrêté du 21 décembre 2022 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs.

1.3. Les données collectées dans le cadre des rapports sociaux uniques pourraient être davantage et mieux exploitées par les acteurs locaux et nationaux

Les collectivités locales renseignent une série d'indicateurs relatifs à leur masse salariale au sein des rapports sociaux uniques (RSU). Ces derniers remplacent les bilans sociaux en application de l'article 5 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Ils visent, d'après la DGCL, à permettre un suivi des ressources humaines des collectivités au plan qualitatif en recueillant notamment des informations relatives aux conditions de travail des agents. Les indicateurs renseignés dans le cadre du RSU sont fixés par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales, et régulièrement actualisés. L'actualisation la plus récente date du mois d'août 2023⁵, et s'applique aux RSU élaborés en 2024 au titre de l'année 2023.

Les centres de gestion, chargés du recueil des données sociales de la fonction publique territoriale, agissent en faveur de la simplification de la collecte. Les centres de gestion sont des établissements publics locaux à caractère administratif qui exercent des missions d'ordre général concernant le personnel de l'ensemble des collectivités, et des missions particulières concernant le personnel des collectivités qui leur sont affiliées (article L452-1 du code général de la fonction publique). Les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de 350 fonctionnaires territoriaux titulaires et stagiaires à temps complet sont obligatoirement affiliés aux centres de gestion (article L452-14 du même code). Les collectivités n'étant pas concernées par cette obligation peuvent s'y affilier volontairement. Les centres de gestion exercent une mission générale d'information sur l'emploi public territorial pour l'ensemble des collectivités et établissements (article L452-35). Ils collectent à ce titre les données nécessaires à l'élaboration du RSU au moyen d'un portail numérique qu'ils rendent accessibles aux collectivités et établissements publics qui leurs sont affiliés. Le centre interdépartemental de gestion (CIG) de la Grande Couronne a été à l'initiative en 2017 du développement de l'application « données sociales », qui constitue désormais le canal unique de collecte des données relatives au RSU. Cette application permet notamment le pré-remplissage du RSU afin d'en faciliter la collecte, à partir des données issues de la DSN, de la DADSU ou des extractions des logiciels de gestion des ressources humaines (SIRH) des collectivités. Le développement de cet outil a été décrit comme un progrès par les collectivités rencontrées par la mission, en ce qu'il constitue un facteur de simplification et de mutualisation des coûts de développement et de mises à jour des indicateurs. La DGCL a souligné la simplicité offerte par cette solution, et les garanties supplémentaires en termes de qualité de l'information recueillie.

Les collectivités rencontrées par la mission ont toutefois souligné la persistance d'une charge administrative importante associée à l'élaboration du RSU. Celle-ci s'explique en premier lieu en raison de la périodicité annuelle du rapport, quand les bilans sociaux étaient eux établis tous les deux ans. Les collectivités ont également insisté sur le nombre important d'indicateurs à renseigner et leur fréquence d'actualisation, laquelle ne correspond pas toujours au rythme de mise à jour de leurs SIRH. L'ensemble de ces éléments peut expliquer que le taux de réponse des collectivités dans le cadre de la campagne de collecte du RSU pour l'année 2021, de 75 % à 80 % d'après la DGCL, soit inférieur au taux moyen de réponse de 85 % obtenu historiquement lors de la collecte des bilans sociaux, malgré les efforts en faveur de la simplification de la collecte.

⁵ Voir l'arrêté du 10 décembre 2021 fixant pour la fonction publique territoriale la liste des indicateurs contenus dans la base de données sociales, modifié par l'arrêté du 14 août 2023.

Les données collectées à travers les RSU font l'objet d'un traitement national tardif et d'une exploitation locale hétérogène. Les données collectées par les centres de gestion font l'objet d'une analyse par la DGCL dans le cadre d'un partenariat avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT). Cette analyse donne lieu à une synthèse annuelle intitulée « *bilans statistiques* ». L'hétérogénéité des données collectées auprès des collectivités et le taux de non-réponse supposent toutefois d'importants retraitements, qui expliquent des décalages significatifs entre la collecte des RSU et la publication de leur synthèse nationale. La collecte du RSU portant sur l'année 2021 a ainsi commencé au mois de juillet 2022 et a duré jusqu'en mars 2023. Les données ont été transmises à la DGCL au mois d'avril après consolidation par le CIG Grandes Couronnes. La publication de la synthèse nationale est désormais attendue pour le début d'année 2024. Parallèlement à la réalisation de cette synthèse nationale, les centres de gestion en charge de la collecte investissent le chantier de la valorisation de la donnée. Le CIG de la Grande Couronne a ainsi développé une plateforme « *Qlik* » d'exploitation des données centralisées au sein de l'application « *données sociales* ». Celle-ci doit notamment permettre la comparaison des collectivités entre elles sur la base des indicateurs contenus dans le RSU. **Les initiatives de mise à disposition des données issues des RSU par les centres de gestion ne sont toutefois pas connues de toutes les collectivités rencontrées par la mission.** La DGCL a par ailleurs souligné le risque de présenter des données biaisées en l'absence de redressement statistique.

Encadré 1 : Les données de la Caisse des dépôts

La Caisse des dépôts est en charge de la gestion des deux régimes de retraite de la fonction publique territoriale : la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), à laquelle cotisent les agents titulaires et stagiaires sur emploi permanent, et l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) à laquelle sont affiliés les agents contractuels de droit public et les titulaires sur des emplois à temps non complets de moins de 28 heures. Dans ce cadre, la Caisse des dépôts collecte des données relatives aux caractéristiques et à la rémunération des effectifs cotisants et retraités. Ces données, transmises à la mission, présentent toutefois plusieurs limites : en ce qui concerne les données CNRACL, les rémunérations ne comprennent que les traitements indiciaires, à l'exclusion de toutes primes. Par ailleurs, la catégorie hiérarchique et la filière d'emploi ne sont connues que pour environ 80 % des effectifs. En ce qui concerne l'IRCANTEC, la mauvaise qualité des données relatives à la période d'emploi rend difficile la comptabilisation des effectifs en équivalent temps plein. Par ailleurs, si les rémunérations reflètent bien toutes les composantes du salaire, le calcul de la rémunération annualisée fait apparaître des aberrations statistiques qui rendent nécessaires de nombreuses corrections.

Source : Mission.

1.4. L'incapacité à disposer de données agrégées en temps réel sur l'état de la fonction publique territoriale limite la capacité d'analyse et de comparaison des effectifs locaux

En l'absence d'outil public unique identifié pour l'analyse de leur masse salariale et la mise en perspective de leurs indicateurs RH, plusieurs des collectivités rencontrées par la mission se reposent sur des solutions privées. Les logiciels payants utilisés par les collectivités valorisent des données produites par l'administration et parfois publiques (DSN ou données comptables) mais non exploitées par elle.

Si ces solutions peuvent offrir un outil utile d'aide à la décision, elles ne sauraient se substituer à la donnée nationale agrégée, dont les délais de production doivent pouvoir être raccourcis. À cet égard, la DGCL a souligné son objectif d'accélération du rythme de traitement des données issues du RSU, en cherchant notamment à réduire la durée de la phase de collecte.

2. Les effectifs de la fonction publique territoriale, en augmentation, sont composés d'une part croissante de contractuels et d'agents de plus en plus qualifiés et âgés

2.1. L'augmentation des effectifs physiques de la fonction publique territoriale suit l'évolution démographique et s'explique principalement en raison de l'augmentation des effectifs du secteur communal et des régions

On compte en 2021 1,9 million d'agents au sein de la fonction publique territoriale dont la majorité (1,5 million) relève du secteur communal.

Entre 2012 et 2021, le nombre d'agents (hors contrats aidés) progresse de l'ordre de 4 %. À titre de comparaison, la croissance de la population française sur même période est de 3 %⁶.

L'augmentation des effectifs territoriaux (y compris les contrats aidés) s'explique : à hauteur de 114 % par la hausse des effectifs du secteur communal (+5 % sur la période), et plus particulièrement celle des EPCI dans un contexte de développement de l'intercommunalité ; à hauteur de 24 % par la hausse des effectifs des régions (+19 %), dont le nombre a été réduit et les compétences étendues ; malgré la baisse des effectifs des contrats aidés (-31 %) et celle des départements (-6 %) qui pèsent respectivement à hauteur de 24 % et 26 % dans l'évolution du total.

Tableau 1 : Décomposition de l'évolution des effectifs physiques des collectivités entre 2012 et 2021

	2021	TCAM 2012-2021	Variation 2012-2021
Régions et CTU	97,1	1,9 %	19 %
Départements	277,6	-0,7 %	-6 %
Établissements publics départementaux	70,0	0,7 %	6 %
Secteur communal	1 487,5	0,6 %	5 %
Autres(a)	10,3	4,9 %	54 %
Ensemble (hors contrats aidés)	1 942,5	0,5 %	4 %
Emplois principaux bénéficiaires de contrats aidés	34,7	-4,1 %	-31 %
Ensemble (dont contrats aidés)	1 977,2	0,4 %	3 %

Source : Insee, Colter (avant 2009) et SIASP. Champ : France hors Mayotte, emplois principaux. (a) OPHLM, caisses de crédit municipal, régies, EPA locaux. TCAM : taux de croissance annuel moyen.

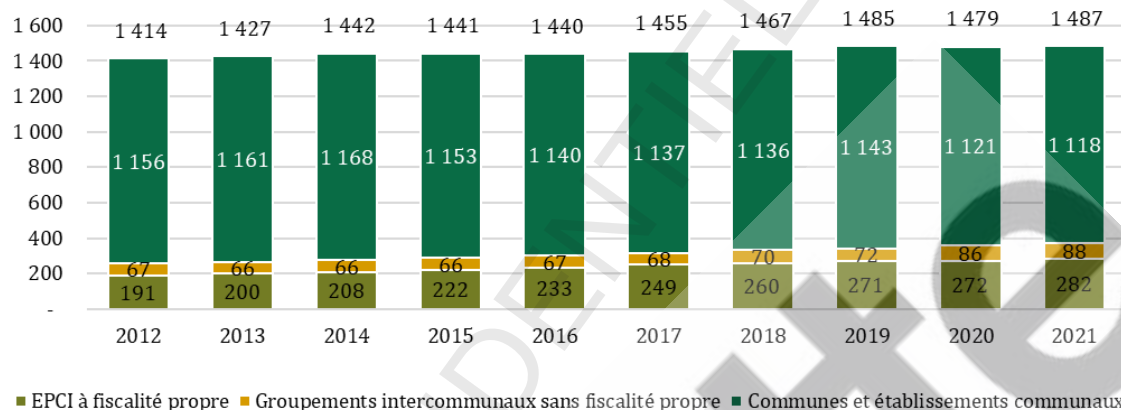
2.1.1.1. Le développement de l'intercommunalité s'est traduit par une augmentation des effectifs des EPCI et des syndicats, qui n'a pas été compensée par une baisse à due concurrence des effectifs des communes

La hausse des effectifs du secteur communal, de 5 % entre 2012 et 2021, s'explique en raison de la hausse des effectifs des EPCI (+48 %) et syndicats (ou groupements intercommunaux sans fiscalité propre) (+31 %) et malgré la baisse des effectifs constatés au sein des communes (-3 %).

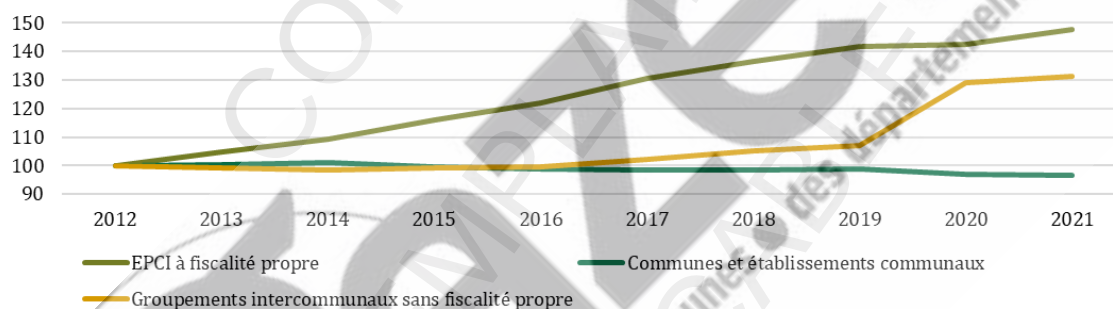
⁶ Source : Insee, estimations de population réalisées fin novembre 2022. Champ : France hors Mayotte.

Annexe I

Graphique 1 : Évolution des effectifs physiques du secteur communal (hors contrats aidés) entre 2012 et 2021 (en milliers)



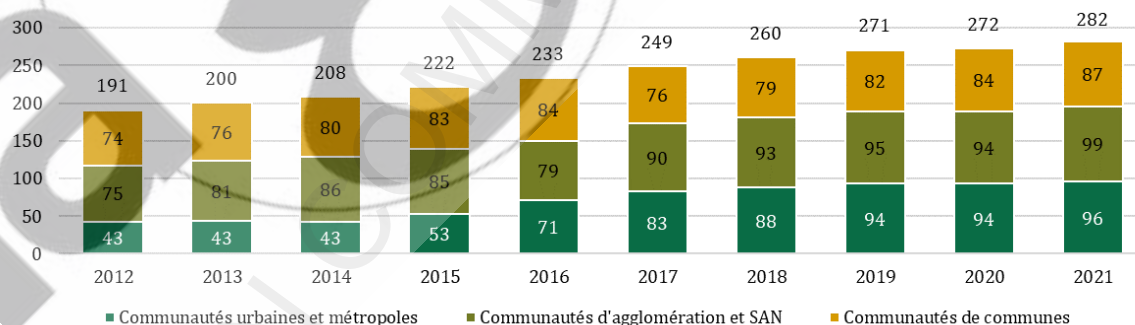
Graphique 2 : Évolution des effectifs physiques du secteur communal (hors contrats aidés) entre 2012 et 2021 (base 100 en 2012)



Source : Insee et SIASP. Champ : France hors Mayotte. Emplois principaux hors bénéficiaires de contrats aidés.

La hausse des effectifs des EPCI (+48 % entre 2012 et 2021) s'explique en premier lieu en raison de l'augmentation des effectifs des communautés urbaines et métropoles (+126 %) et des communautés d'agglomération (+32 %) et, dans une moindre mesure, en raison de la hausse des effectifs des communautés de communes (+18 %).

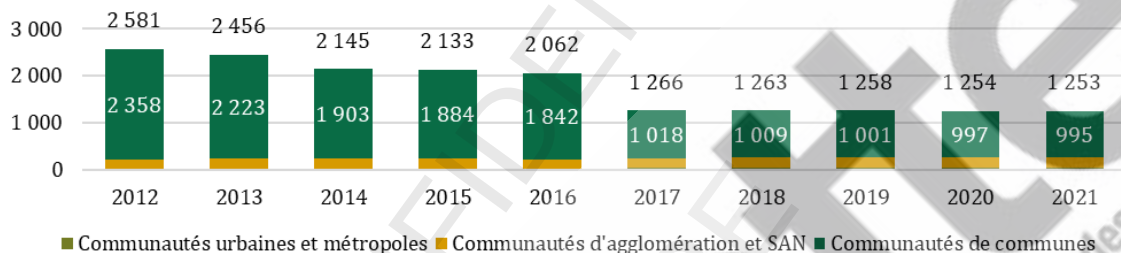
Graphique 3 : Évolution des effectifs physiques des EPCI entre 2012 et 2021 (en milliers)



Source : Insee et SIASP. Champ : France hors Mayotte. Emplois principaux hors bénéficiaires de contrats aidés.

L'augmentation des effectifs des communautés urbaines et métropoles traduit surtout la multiplication de ces structures sur le territoire (+119 % entre 2012 et 2021) suite à la baisse du seuil démographique de création des communautés urbaines de 450 000 à 250 000 habitants (loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014) et à l'assouplissement des conditions de création des métropoles (loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain).

Graphique 4 : Évolution du nombre d'EPCI entre 2012 et 2021



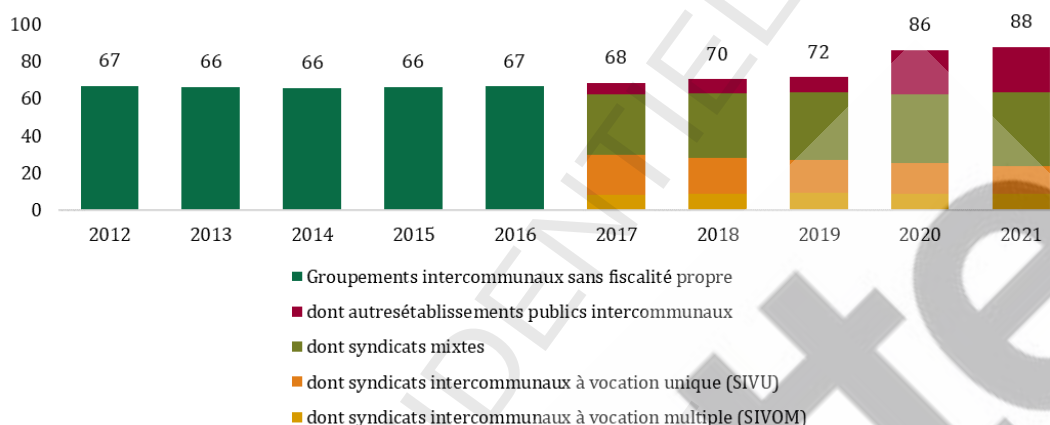
Source : DGCL. Champ : France.

Dans le même temps, on observe une augmentation de la taille des communautés d'agglomération et des communautés de communes. Les effectifs moyens par communauté d'agglomération augmentent ainsi de 23 % entre 2012 et 2021, et ceux par communauté de communes de 180 % sur la période. L'augmentation de la taille des communautés de communes s'observe en parallèle de la baisse de leur nombre sur le territoire (-58 %) à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) qui procède au relèvement du seuil démographique pour les communautés de communes de 5 000 à 15 000 habitants. Le nombre de communautés d'agglomération augmente de l'ordre de 8 %, à la suite de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui baisse le seuil démographique de création des communautés d'agglomération à 30 000 habitants lorsqu'elles comprennent le chef-lieu de département.

L'augmentation des effectifs des syndicats (ou groupements intercommunaux sans fiscalité propre) est de +31 % entre 2012 et 2021, expliquant 28 % de l'augmentation des effectifs constatée pour l'ensemble du secteur communal. La hausse est particulièrement marquée à compter de 2017 (+28 % entre 2017 et 2021 contre +2 % entre 2012 et 2017). Cette progression traduit en premier lieu la hausse des effectifs des « autres établissements publics intercommunaux » (dont pôles métropolitains et pôles d'équilibre territorial et rural (PETR)) (presque multipliés par trois), des syndicats mixtes (+24 %), et des syndicats intercommunaux à vocations multiples (SIVOM) (+5 %), malgré la baisse des effectifs des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) (-32 %). Cette évolution reflète l'augmentation du nombre de pôles métropolitains (+79 %), de PETR (+38 %) et de SIVOM (+14 %) sur le territoire (conséquence de la loi NOTRe et de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale)⁷, et la baisse du nombre de SIVU.

⁷ Cour des comptes, *La carte des syndicats intercommunaux : une rationalisation à poursuivre*, juillet 2016.

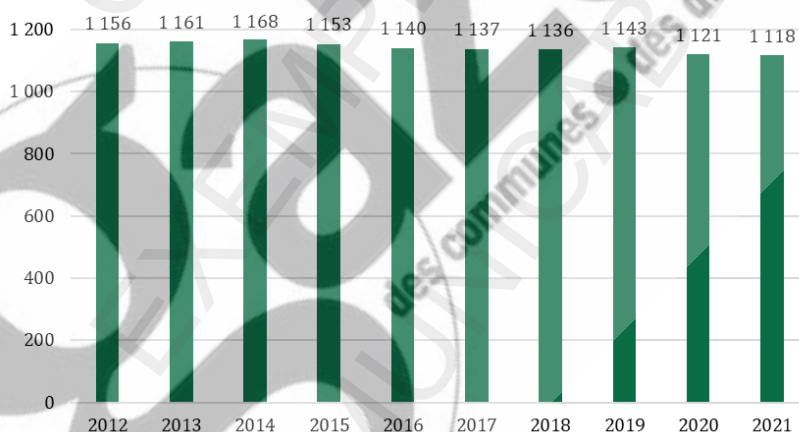
Graphique 5 : Évolution des effectifs physiques des groupements intercommunaux sans fiscalité propre entre 2012 et 2021 (en milliers)



Source : Insee, SIASP. Calculs DGCL. Champ : France hors Mayotte, emplois principaux pour les effectifs au 31/12. Tous statuts.

Les effectifs des communes connaissent, en parallèle de cette augmentation des effectifs des EPCI et syndicats, une baisse de l'ordre de 3 % entre 2012 et 2021.

Graphique 6 : Évolution des effectifs physiques des communes et établissements communaux (en milliers)



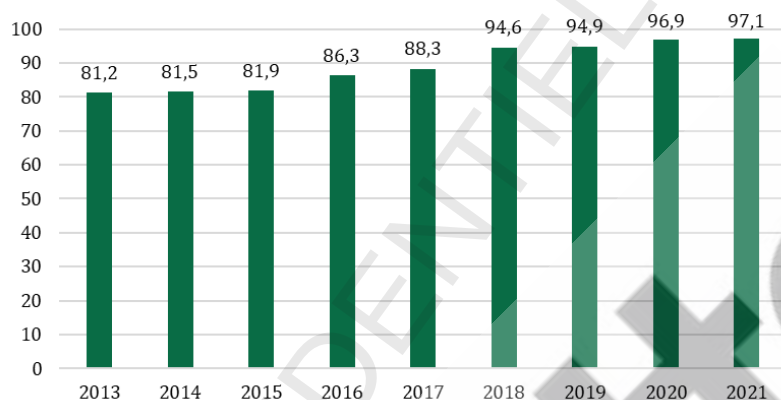
Source : Insee et SIASP. Champ : France hors Mayotte. Emplois principaux hors bénéficiaires de contrats aidés.

Ainsi le développement des structures intercommunales n'a-t-il permis qu'une faible réduction des effectifs physiques des communes. Les facteurs susceptibles d'expliquer cette tendance sont détaillés *infra*.

2.1.1.2. L'accélération du rythme de croissance des effectifs des régions s'observe en parallèle de la réduction de leur nombre et de l'élargissement de leurs compétences

Les effectifs des régions et collectivités territoriales uniques (CTU) connaissent une augmentation de l'ordre de 19 % entre 2012 et 2021, pour un taux de croissance annuel moyen de 2 % sur la période. La croissance est la plus forte à partir de 2015 (+3 % jusqu'en 2020). L'année 2015 est marquée par l'entrée en vigueur de la loi du 16 janvier relative à la délimitation des régions, dont le nombre passe de 22 à 13 en France métropolitaine, et surtout de la loi NOTRe qui leur confie de nouvelles compétences.

Graphique 7 : Évolution des effectifs physiques des régions et collectivités territoriales uniques (CTU) entre 2012 et 2021 (en milliers)

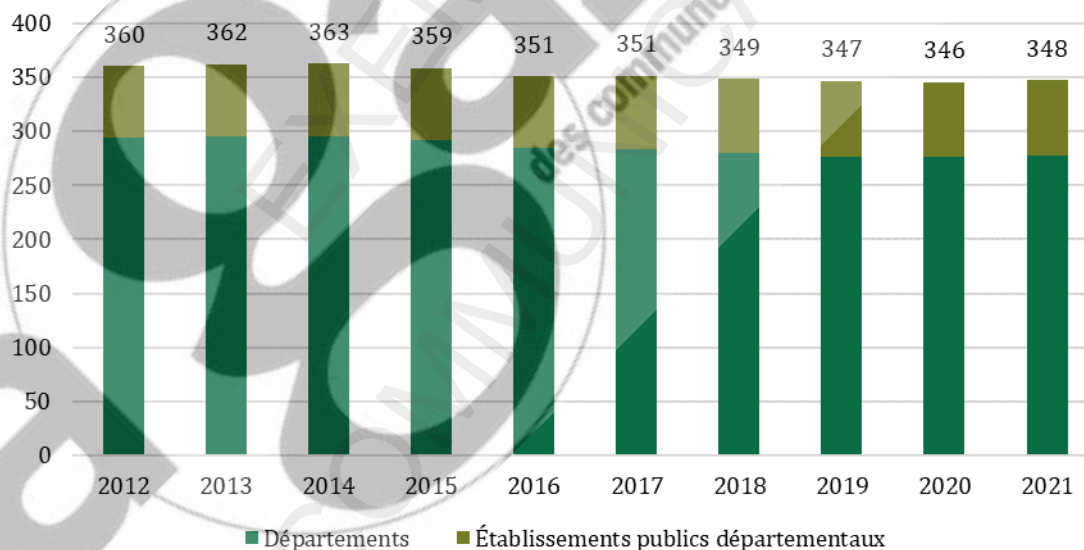


Source : Insee, Colter (avant 2009) et SIASP. Champ : France hors Mayotte. Emplois principaux hors bénéficiaires de contrats aidés.

Dans le même temps, les effectifs des départements diminuent, de l'ordre de 6 % entre 2018 et 2021, contribuant à la baisse des effectifs du bloc départemental (- 4 % sur la période) malgré le dynamisme des effectifs des établissements publics départementaux (+6 %).

D'après la DGCL, l'évolution comparée des effectifs des départements et des régions s'explique en raison des transferts de compétence intervenus entre ces strates⁸ (cf. *infra*).

Graphique 8 : Évolution des effectifs physiques du bloc départemental entre 2012 et 2021 (en milliers)



Source : Insee, Colter (avant 2009) et SIASP. Champ : France hors Mayotte. Emplois principaux hors bénéficiaires de contrats aidés. Établissements publics départementaux : SDIS : services départementaux d'incendie et secours - CDG : centre de gestion - CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale (délégations départementales et services centraux).

⁸ Bulletin d'information statistique de la DGCL n° 128, décembre 2018.

2.2. Les effectifs locaux, relativement féminisés, sont composés d'une part croissante de contractuels, et de profils de plus en plus qualifiés et âgés

Les effectifs moyens par collectivité augmentent pour toutes les strates, à l'exception des organismes départementaux. La plus forte augmentation s'observe au sein des organismes intercommunaux et régionaux, dans un contexte marqué par la baisse du nombre de structures au sein de ces deux strates.

Tableau 2 : Évolution des effectifs physiques moyens par strate de collectivités entre 2012 et 2021

	2012	2021	Variation
Organismes communaux	35,6	37,4	+5 %
Organismes intercommunaux	15,2	55,6	+264 %
Organismes départementaux	1251,5	1224,2	-2 %
Organismes régionaux	3153,9	5760,8	+83 %
Total	37,3	52,5	+41 %

Source : Insee, Siasp. Champ : France hors Mayotte. Emplois principaux. Tous statuts, y c. les contrats aidés, les assistants maternels et les apprentis.

Cette augmentation des effectifs moyens par collectivité s'accompagne d'une modification de la structure d'emploi.

La tendance à l'augmentation de la part des non-titulaires au cours des dix dernières années se vérifie pour l'ensemble des strates. D'après le tableau 3, un organisme communal en 2012 était composé en moyenne de 36 agents, tous statuts compris. Parmi ceux-ci, on comptait en moyenne 26 titulaires, 7 non titulaires et un contrat aidé. Neuf ans plus tard, on compte en moyenne 37 agents par organisme communal dont 27 titulaires et 9 non titulaires, qui voient leur part progresser au sein des effectifs totaux (de 21 % à 24 %). Cette tendance à la progression du nombre de contractuels s'observe pour toutes les strates. Elle est conforme aux observations tirées par la mission de ses entretiens avec de nombreuses collectivités. La hausse du nombre de contractuels pourrait traduire les difficultés de recrutements rencontrées sur certains métiers, l'apparition de nouveaux besoins en compétence, ou encore le besoin de souplesse des employeurs territoriaux dans un contexte rendu plus favorable par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Le poids de la catégorie « autres » au sein des organismes départementaux, qui reste stable à 10 % entre 2012 et 2021, s'explique en raison du nombre d'assistants maternels et familiaux dans le total des effectifs.

On observe en parallèle une augmentation de la part des catégories A au détriment des catégories B et C. Dans le tableau 4, l'analyse de l'évolution de la composition des effectifs par catégorie donne à voir une relative stabilité en ce qui concerne les organismes communaux : sur un effectif moyen de 37 agents, on compte en 2021 trois agents de catégorie A (2 en 2012), quatre agents de catégorie B (stable par rapport à 2012) et 30 agents de catégorie C (contre 29 en 2012). Cela n'est toutefois pas vrai des organismes départementaux, qui voient une forte progression des catégories A (de 163 à 292 agents en moyenne) au détriment des catégories B (de 272 à 167) et, dans une moindre mesure, C (de 783 à 757). Les organismes régionaux subissent également une baisse de la part des agents de catégorie C dont le nombre augmentent moins vite que celui des agents de catégorie A et B. Cela se traduit par une augmentation de la part des catégories A au sein des effectifs moyens des collectivités territoriales entre 2012 et 2021, de 9 % à 12 %. Cela peut s'expliquer en partie en raison de l'application du protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunération et à l'avenir de la fonction publique (PPCR)⁹ lequel a conduit à la bascule de plusieurs cadres d'emploi de la catégorie B vers la catégorie A en 2019 (dont les assistants socio-éducatifs et éducateurs de jeunes enfants¹⁰).

La répartition des agents entre hommes et femmes au sein des collectivités évolue peu entre 2012 et 2021, les femmes demeurant majoritaires au sein de chaque strate. Le

⁹⁹ Mis en œuvre par l'article 148 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

¹⁰ Décrets n° 2017-901 et n° 2017-902 du 9 mai 2017.

tableau 5 montre que leur poids dans le total des effectifs physiques se renforce partout, sauf au sein des organismes départementaux.

La filière culturelle, sportive et d'animation se renforce légèrement au sein de la fonction publique territoriale, où dominent les filières administratives et techniques.

Dans les analyses qui suivent, à partir du tableau 6, les bénéficiaires de contrats aidés, les assistants maternels et familiaux et les apprentis, qui font l'objet d'un classement spécifique au sein de la nomenclature des emplois territoriaux, ne sont pas comptabilisés. On compte en 2021, sur 36 agents en moyenne au sein d'un organisme communal, 16 agents appartenant à la filière technique, huit à la filière administrative, six à la filière culturelle, sportive et animation et cinq à la filière sociale ou médico-sociale. Cette répartition évolue peu entre 2012 et 2021. On observe toutefois une tendance à l'augmentation de la part de la filière culturelle, sportive et d'animation qui s'observe aussi pour l'ensemble de la fonction publique territoriale. La filière technique demeure largement majoritaire sur la période et pour l'ensemble des strates, malgré une baisse de son poids dans le total des effectifs des organismes intercommunaux et régionaux qui voient se renforcer la filière administrative.

On observe un vieillissement des effectifs entre 2012 et 2021, qui se vérifie pour l'ensemble des strates. D'après le tableau 7, la part des effectifs de plus de 60 ans passe de 5 % à 10 % au sein des organismes communaux, de 4 % à 7 % au sein des organismes intercommunaux, de 4 % à 9 % au sein des organismes départementaux, et de 5 % à 12 % au sein des organismes régionaux.

Annexe I

Tableau 3 : Évolution de la répartition des effectifs physiques des collectivités locales selon le statut des agents (effectifs physiques, %)

	2012	2021
Légende	■ Titulaires ■ Non titulaires et collaborateurs de cabinet ■ Bénéficiaires de contrats aidés ■ Autres	
Organismes communaux	Graphique circulaire 2012 Organismes communaux : Titulaires (74%), Non titulaires et collaborateurs de cabinet (21%), Bénéficiaires de contrats aidés (3%), Autres (2%). Total : 36.	Graphique circulaire 2021 Organismes communaux : Titulaires (73%), Non titulaires et collaborateurs de cabinet (24%), Bénéficiaires de contrats aidés (2%), Autres (1%). Total : 37.
Organismes intercommunaux	Graphique circulaire 2012 Organismes intercommunaux : Titulaires (71%), Non titulaires et collaborateurs de cabinet (25%), Bénéficiaires de contrats aidés (3%), Autres (1%). Total : 15.	Graphique circulaire 2021 Organismes intercommunaux : Titulaires (70%), Non titulaires et collaborateurs de cabinet (2%), Bénéficiaires de contrats aidés (1%), Autres (1%). Total : 56.
Organismes départementaux	Graphique circulaire 2012 Organismes départementaux : Titulaires (79%), Non titulaires et collaborateurs de cabinet (11%), Bénéficiaires de contrats aidés (10%), Autres (1%). Total : 1 251.	Graphique circulaire 2021 Organismes départementaux : Titulaires (76%), Non titulaires et collaborateurs de cabinet (13%), Bénéficiaires de contrats aidés (10%), Autres (1%). Total : 1 224.
Organismes régionaux	Graphique circulaire 2012 Organismes régionaux : Titulaires (86%), Non titulaires et collaborateurs de cabinet (13%), Bénéficiaires de contrats aidés (1%), Autres (1%). Total : 3 154.	Graphique circulaire 2021 Organismes régionaux : Titulaires (82%), Non titulaires et collaborateurs de cabinet (16%), Bénéficiaires de contrats aidés (1%), Autres (1%). Total : 5 761.
Ensemble	Graphique circulaire 2012 Ensemble : Titulaires (75%), Non titulaires et collaborateurs de cabinet (19%), Bénéficiaires de contrats aidés (3%), Autres (3%). Total : 37.	Graphique circulaire 2021 Ensemble : Titulaires (73%), Non titulaires et collaborateurs de cabinet (22%), Bénéficiaires de contrats aidés (2%), Autres (3%). Total : 53.

Source : Insee, SIASP. Champ : France hors Mayotte. Emplois principaux. Tous statuts, y c. les contrats aidés, assistants maternels et les apprentis.

Annexe I

Tableau 4 : Évolution de la répartition des effectifs physiques des collectivités locales selon la catégorie des agents (effectifs physiques, %)

	2012	2021
Légende	■ A ■ B ■ C ■ Autres	
Organismes communaux	Graphique circulaire 2012 Organismes communaux : 81% C, 10% B, 6% A, 3% Autres. Total : 36.	Graphique circulaire 2021 Organismes communaux : 81% C, 10% B, 8% A, 1% Autres. Total : 37.
Organismes intercommunaux	Graphique circulaire 2012 Organismes intercommunaux : 69% C, 15% B, 13% A, 3% Autres. Total : 15.	Graphique circulaire 2021 Organismes intercommunaux : 68% C, 16% B, 15% A, 1% Autres. Total : 56.
Organismes départementaux	Graphique circulaire 2012 Organismes départementaux : 62% C, 13% B, 13% A, 3% Autres. Total : 1 251.	Graphique circulaire 2021 Organismes départementaux : 62% C, 13% B, 24% A, 1% Autres. Total : 1 224.
Organismes régionaux	Graphique circulaire 2012 Organismes régionaux : 83% C, 11% B, 5% A, 1% Autres. Total : 3 154.	Graphique circulaire 2021 Organismes régionaux : 77% C, 7% B, 14% A, 2% Autres. Total : 5 761.
Ensemble	Graphique circulaire 2012 Ensemble : 76% C, 13% B, 9% A, 2% Autres. Total : 37.	Graphique circulaire 2021 Ensemble : 75% C, 12% B, 12% A, 1% Autres. Total : 53.

Source : Insee, SIASP. Champ : France hors Mayotte. Emplois principaux. Tous statuts, y c. les contrats aidés, assistants maternels et les apprentis.

Annexe I

Tableau 5 : Évolution de la répartition des effectifs physiques des collectivités locales selon le sexe des agents (effectifs physiques, %)

	2012	2021
Légende	Femmes Hommes	
Organismes communaux		
Organismes intercommunaux		
Organismes départementaux		
Organismes régionaux		
Ensemble		

Source : Insee, SIASP. Champ : France hors Mayotte. Emplois principaux. Tous statuts, y c. les contrats aidés, assistants maternels et les apprentis.

Annexe I

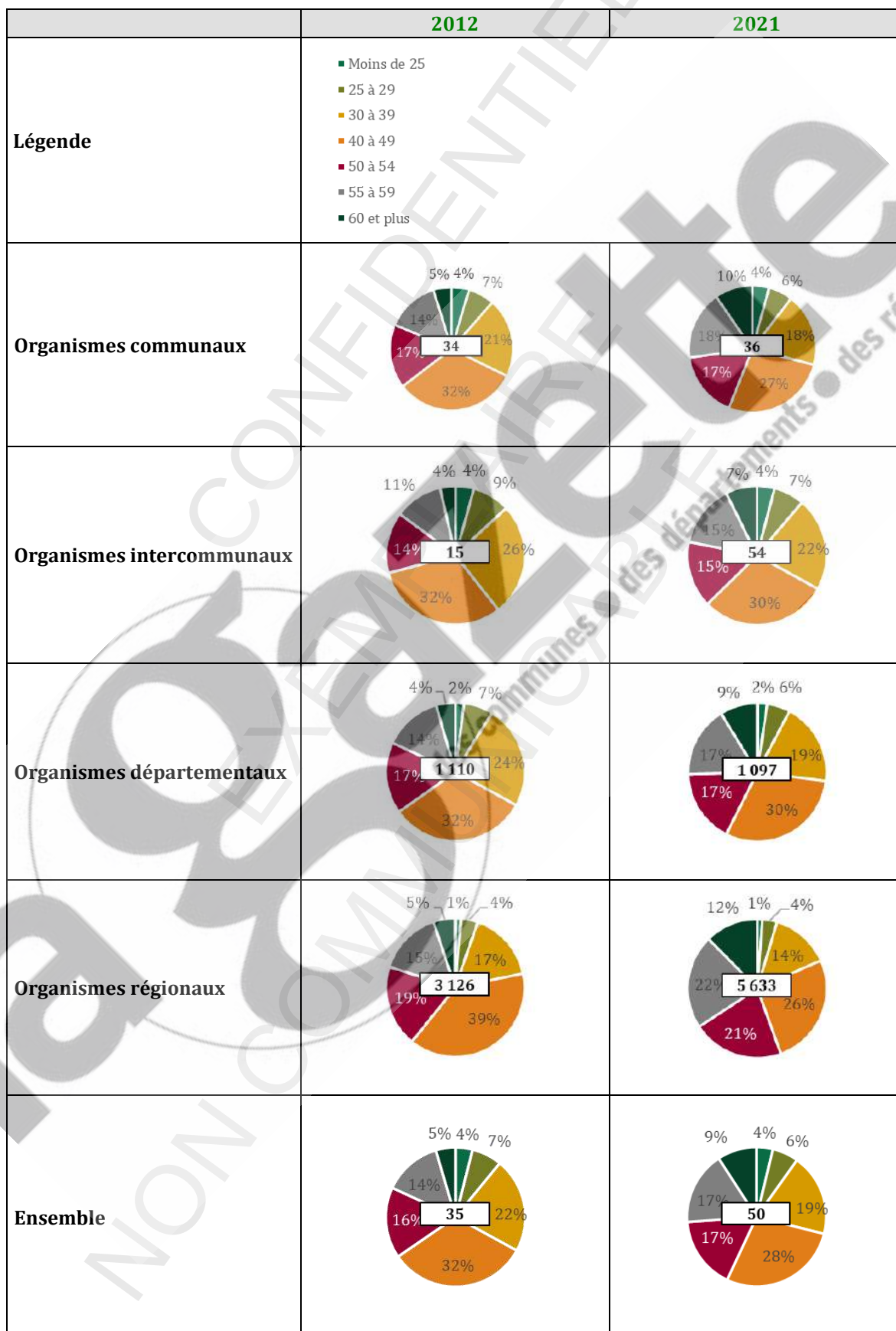
Tableau 6 : Évolution de la répartition des effectifs physiques des collectivités locales selon la filière des agents (effectifs physiques, %), hors bénéficiaires de contrats aidés, assistants maternels et apprentis

	2012	2021
Légende	■ Administrative ■ Technique ■ Culturelle, sportive, animation ■ Sociale ■ Médico-sociale et technique ■ Sécurité ■ Incendie et secours ■ Autres	
Organismes communaux	Graphique circulaire 2012 Organismes communaux : 46% Technique, 21% Incendie et secours, 12% Culturelle, sportive, animation, 10% Sociale, 5% Médico-sociale et technique, 2% Sécurité, 4% Autres. Total : 34.	Graphique circulaire 2021 Organismes communaux : 46% Technique, 21% Incendie et secours, 15% Culturelle, sportive, animation, 10% Sociale, 5% Médico-sociale et technique, 2% Sécurité, 1% Autres. Total : 36.
Organismes intercommunaux	Graphique circulaire 2012 Organismes intercommunaux : 50% Technique, 23% Incendie et secours, 13% Culturelle, sportive, animation, 6% Sociale, 3% Médico-sociale et technique, 5% Sécurité, 6% Autres. Total : 15.	Graphique circulaire 2021 Organismes intercommunaux : 47% Technique, 25% Incendie et secours, 15% Culturelle, sportive, animation, 8% Sociale, 4% Médico-sociale et technique, 1% Sécurité, 1% Autres. Total : 54.
Organismes départementaux	Graphique circulaire 2012 Organismes départementaux : 37% Technique, 27% Incendie et secours, 12% Culturelle, sportive, animation, 6% Sociale, 6% Médico-sociale et technique, 2% Sécurité, 10% Autres. Total : 110.	Graphique circulaire 2021 Organismes départementaux : 37% Technique, 28% Incendie et secours, 13% Culturelle, sportive, animation, 6% Sociale, 6% Médico-sociale et technique, 3% Sécurité, 2% Autres. Total : 1097.
Organismes régionaux	Graphique circulaire 2012 Organismes régionaux : 79% Technique, 20% Incendie et secours, 1% Culturelle, sportive, animation, 1% Sociale, 1% Médico-sociale et technique, 1% Sécurité, 1% Autres. Total : 126.	Graphique circulaire 2021 Organismes régionaux : 73% Technique, 23% Incendie et secours, 2% Culturelle, sportive, animation, 2% Sociale, 1% Médico-sociale et technique, 1% Sécurité, 1% Autres. Total : 633.
Ensemble	Graphique circulaire 2012 Ensemble : 46% Technique, 23% Incendie et secours, 10% Culturelle, sportive, animation, 9% Sociale, 4% Médico-sociale et technique, 1% Sécurité, 2% Autres. Total : 35.	Graphique circulaire 2021 Ensemble : 46% Technique, 23% Incendie et secours, 12% Culturelle, sportive, animation, 9% Sociale, 5% Médico-sociale et technique, 1% Sécurité, 2% Autres. Total : 50.

Source : Insee, SIASP. Champ : France hors Mayotte. Emplois principaux. Hors contrats aidés, assistants maternels et les apprentis.

Annexe I

Tableau 7 : Évolution de la répartition des effectifs physiques des collectivités locales selon l'âge des agents hors bénéficiaires de contrats aidés, assistants maternels et apprentis (effectifs physiques, %)



3. La hausse de la masse salariale traduit la progression de la rémunération des agents et l'impact sur les effectifs des réformes de la décentralisation et des réorganisations territoriales

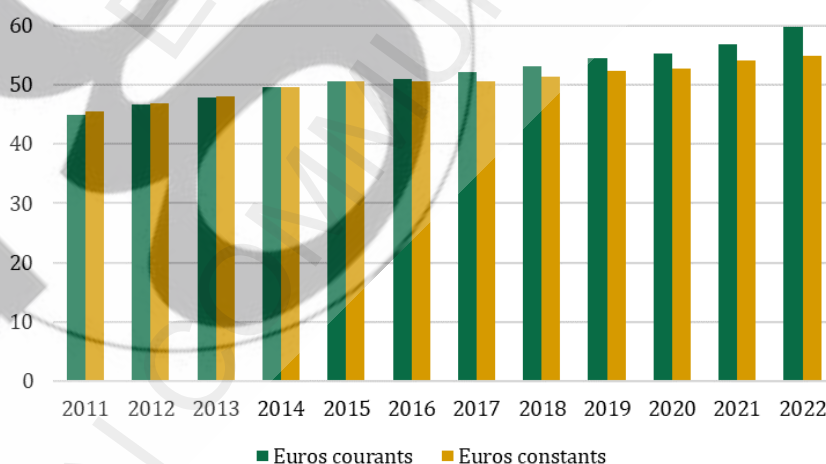
3.1. La masse salariale des collectivités locales augmente de 33 % entre 2011 et 2022 en euros courants

La masse salariale peut être calculée sur la période 2011-2020 à partir des données issues de la base Siasp, ou jusqu'à 2022 à partir des données comptables. La masse salariale correspond sur le périmètre Siasp à la somme des rémunérations brutes des agents de la fonction publique territoriale¹¹ employés par les établissements communaux, les GFP, les syndicats intercommunaux, les départements et les régions, hors postes annexes. Au plan comptable, la masse salariale correspond à la somme des soldes débiteurs du compte 641 (« rémunérations du personnel »). Il s'agit donc d'un périmètre plus réduit que celui correspondant à l'agrégat « frais de personnel » (somme des soldes débiteurs des comptes 64 « charges de personnel », 621 « personnel extérieur au service », 631 et 633 « impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations »). Si les données comptables permettent d'analyser les variations les plus récentes, elles ne permettent pas de réaliser des analyses fines au niveau individuel.

L'évolution de la masse salariale peut être suivie en euros courants ou constants. La masse salariale en euros constants est obtenue en déflatant les masses salariales en euros courants par l'indice de traitement brut.

Pour 2022, les sources comptables indiquent un montant de masse salariale de 59,8 Mds euros courants (54,8 Mds d'euros constants, référence 2015). Cela correspond à une progression de +33 % depuis 2011 en euros courants et de +21 % en euros constants.

Graphique 9 : Évolution du montant de masse salariale de la fonction publique territoriale calculée à partir des données comptables, en milliards euros courants et constants (référence 2015)

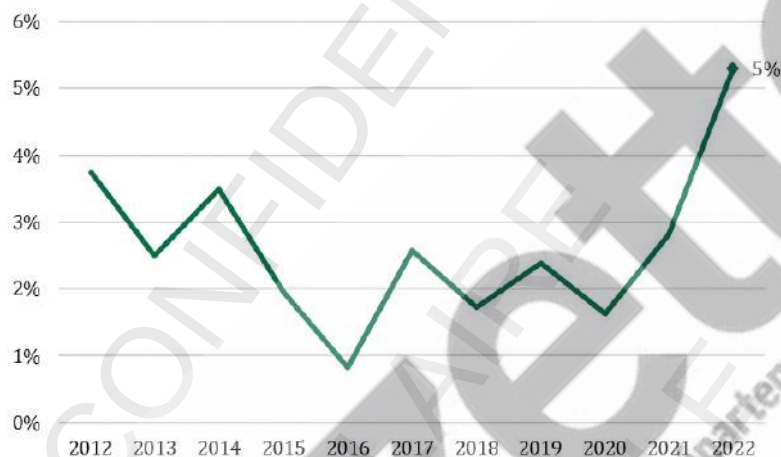


Source : DGFIP, Pôle de Science des données.

¹¹ Agents en poste en métropole, dans les départements d'outre-mer ou à l'étranger à l'exception des agents en poste à Mayotte, des agents des collectivités d'outre-mer (COM) et des personnes recrutées localement à l'étranger. Sont considérés l'ensemble des agents.

En euros courants, la croissance de la masse salariale s'accélère entre 2013 et 2014 puis faiblit jusque 2016, avec une hausse annuelle de l'ordre de +1 %. La période 2014-2017 correspond à la réduction des concours financiers aux collectivités dans le cadre de leur participation au redressement des finances publiques. Après une relative stabilisation du taux de croissance entre 2017 et 2020 (+2 % chaque année), on constate ensuite une nouvelle accélération du rythme de croissance de la masse salariale (+3 % en 2021, +5 % en 2022).

Graphique 10 : Taux d'évolution de la masse salariale en euros courants à partir des sources comptables (en %)

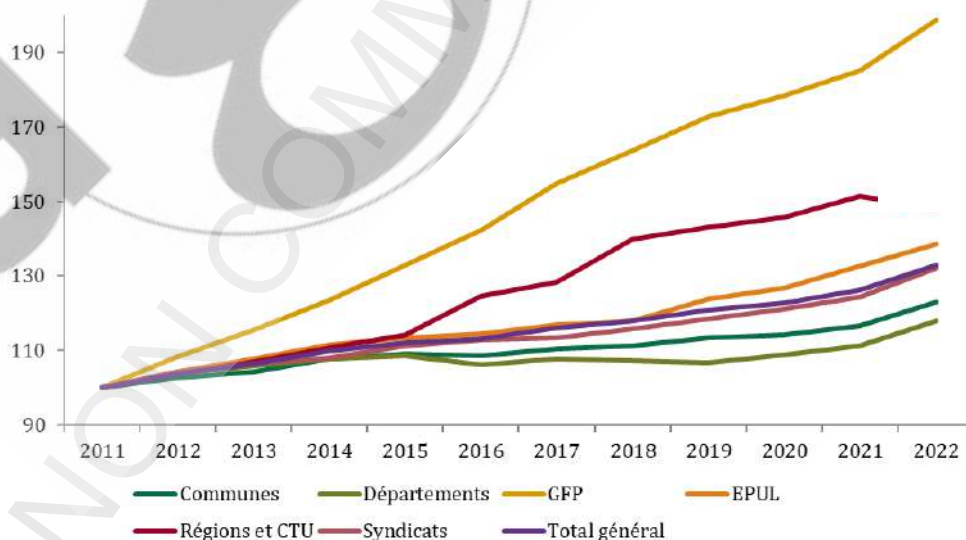


Source : DGFIP, Pôle de Science des données.

Le sentiment d'une hausse de la masse salariale est majoritaire au sein des collectivités. D'après les résultats de l'enquête HoRHizons 2023 : « en 2023, 66 % des collectivités répondantes soulignent que leur masse salariale est en augmentation (contre 55 % en 2022 et seulement 31 % en 2020) ».

En tendance, sur la période 2012-2022, l'augmentation de la masse salariale est la plus marquée pour les EPCI ou groupements à fiscalité propre (GFP) et les régions et collectivités territoriales uniques (CTU). Elle est la plus faible pour les départements.

Graphique 11 : Évolution de la masse salariale des collectivités par strate (en euros courants, base 100, référence 2011)



Source : DGFIP, Pôle de science des données. Note : Les données 2022 relatives aux régions et CTU ne sont pas disponibles au mois d'octobre 2023.

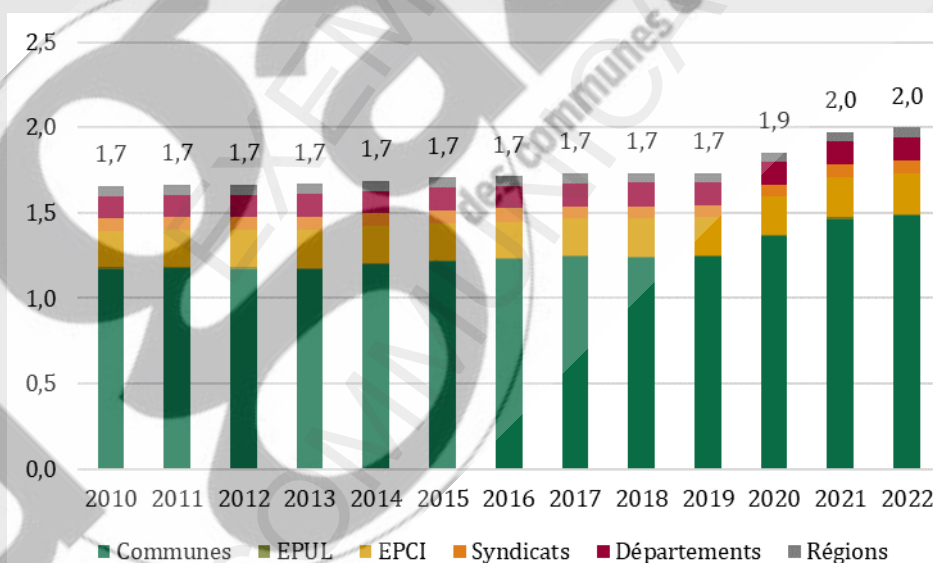
L'évolution de la masse salariale confirme les observations qui précèdent s'agissant des effectifs physiques : l'augmentation de la masse salariale des collectivités traduit le dynamisme des dépenses de personnel du bloc intercommunal (+68 % en euros courants pour les EPCI entre 2012 et 2021, +13 % pour les syndicats) et des régions (+37 %), l'augmentation étant plus modérée au sein des communes (+6 % sur la période) et des départements (+1 %). Toutefois les communes, compte tenu du poids qu'elles représentent au sein de l'ensemble des collectivités, expliquent en grande partie les variations observées sur la période.

Encadré 2 : Les indemnités de fonction des élus locaux

Les indemnités des élus locaux ne sont que rarement prises en compte dans les mesures des dépenses de personnel des collectivités. Suivies au plan comptable sur le compte 65311 (nomenclature M57), elles ne sont pas comprises dans le calcul de l'agrégat « frais de personnel » de la DGFIP¹², ni dans celui de la « masse salariale » suivie par la mission.

En 2022, les indemnités de fonction des élus des collectivités locales atteignent 2,0 Md€, soit 3,3 % de la masse salariale totale (59,8 Md€ en 2022). Les indemnités des élus augmentent de 21 % entre 2010 et 2022, portées par le dynamisme du secteur communal. L'augmentation est sensible à partir de 2019 : +7,0 % entre 2019 et 2020 puis +6,4 % entre 2020 et 2021, après neuf années marquées par une faible progression annuelle (+0,5 % en moyenne). La hausse constatée en 2019 coïncide avec l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (« engagement et proximité ») revalorisant les indemnités de fonction des maires et des adjoints au maire dans les communes de moins de 3 500 habitants. On observe en revanche une baisse des indemnités des élus des conseils régionaux, de l'ordre de -5 % sur la période.

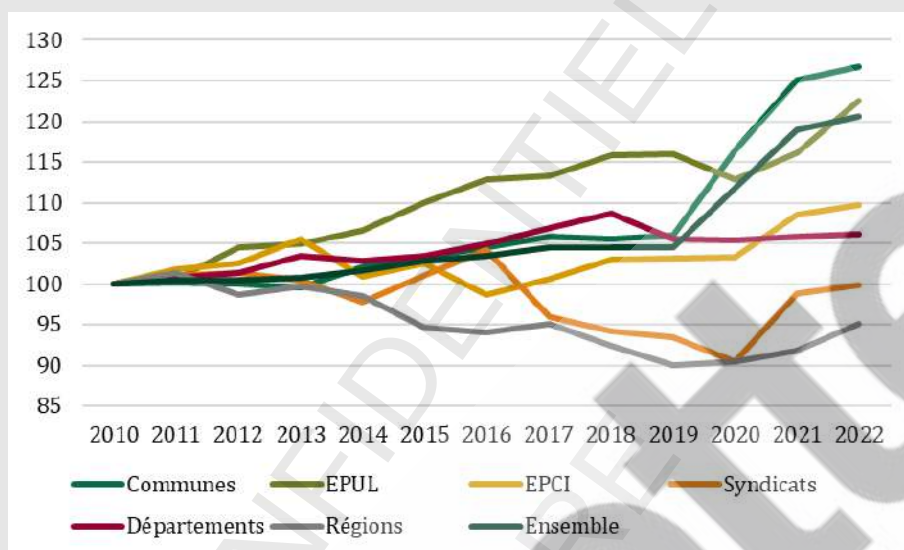
Graphique 12 : Évolution des indemnités de fonction des élus locaux en euros courants (en Mds€)



Source : DGFIP, Pôle de Sciences des données. Note : les indemnités de fonction sont calculées comme la somme des soldes débiteurs des comptes 6531 (« indemnités ») et 65311 (« indemnités de fonction ») en nomenclature M57.

¹² Cet agrégat correspond à la somme de tous les débits nets des comptes 621 (personnel extérieur au service), 631 (impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations (administrations des impôts)), 633 (impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations (autres organismes), ou 64 (charges de personnel).

Graphique 13 : Évolution des indemnités de fonction des élus locaux en euros courants (base 100 en 2010)



Source : DGFIP, Pôle de Sciences des données. Note : les indemnités de fonction sont calculées comme la somme des soldes débiteurs des comptes 6531 (« indemnités ») et 65311 (« indemnités de fonction ») en nomenclature M57.

Le niveau d'indemnisation des élus fait partie des sujets en cours d'étude dans le cadre du projet de lutte contre la dégradation des conditions de mandat, annoncé au cours de l'été 2023. Les principales orientations doivent être éclairées par les résultats de l'enquête lancée par l'association des maires de France (AMF) et le centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof) en partenariat avec le ministère chargé des collectivités territoriales au mois de septembre 2023.

3.2. La hausse de la masse salariale s'explique en raison d'un glissement vieillesse technicité fortement positif, dont l'effet peut être complété ou compensé par des actions sur la part indemnitaire ou le volume de travail

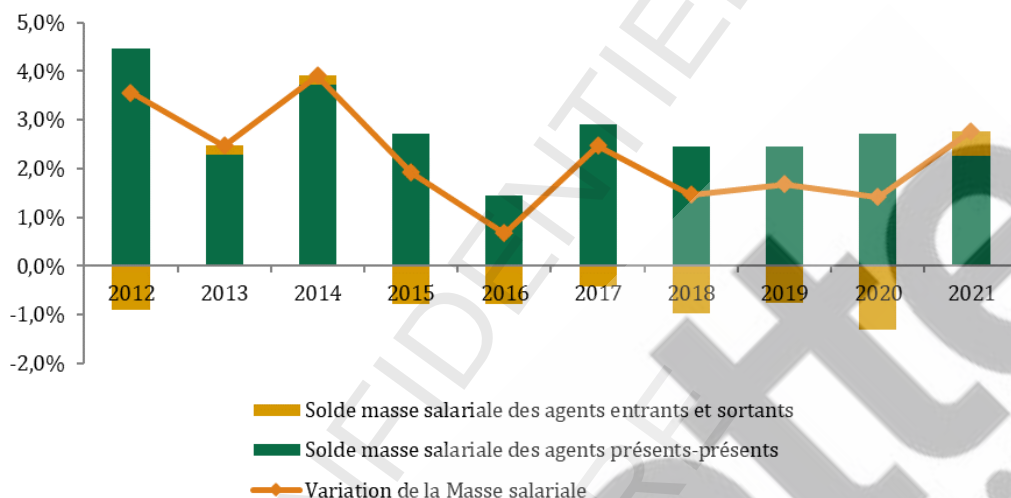
3.2.1. L'augmentation de la rémunération des agents restés en poste deux années de suite est le principal facteur explicatif de la hausse de la masse salariale

- ♦ La mission a décomposé l'évolution de la masse salariale entre un effet « entrants-sortants », qui reflète l'impact des arrivées et des départs d'agents, et un effet « présents-présents », qui reflète l'impact sur la masse salariale de la progression des agents restés au sein des effectifs.

L'effet « entrants-sortants » explique une part limitée de l'évolution de la masse salariale, qui contribue le plus souvent à sa baisse sur la période. Cela peut s'expliquer en raison de l'écart de rémunération entre agents entrants et sortants. Seules les années 2013, 2014 et 2021, au cours desquelles la contribution est faiblement positive, font exception.

L'augmentation de la masse salariale depuis 2012 s'explique en premier lieu en raison de la progression des agents restés en poste au sein des collectivités au cours de deux années consécutives.

Graphique 14 : Décomposition de l'évolution en euros courants de la masse salariale des collectivités locales entre effets « entrants-sortants » et « présents-présents » (toutes collectivités, hors postes annexes) (en %)



Source : Insee, Siasp, Pôle de science des données. Présents-présents : agents présents deux années consécutives. Champ : Hors postes annexes et postes dont l'équivalent temps plein annuel est égal à 0.

Dans ce qui suit, la mission analyse la contribution des agents présents deux années consécutives à l'augmentation de la masse salariale. Cette contribution peut être décomposée entre :

- ◆ une part liée à la variation de la rémunération de ces agents à volume de travail constant (ci-après « effet-prix ») ;
- ◆ une part liée à la variation de leur volume de travail à rémunération constante (ci-après « effet volume »).

Il ressort des analyses de la mission que l'effet prix est le principal facteur explicatif de la variation de la masse salariale sur la période. On peut distinguer une première phase, entre 2014 et 2016, au cours de laquelle la contribution des présents-présents à l'évolution de la masse salariale ralentit (1,5 points de pourcentage (pp) en 2016 après 3,7 pp en 2014 et 4,5 pp en 2012). Cela s'explique en raison d'une réduction de l'effet prix qui passe de +2,9 pp par an à +1,9 pp sur la période. Cette tendance coïncide avec la baisse de la dotation globale de fonctionnement des collectivités à hauteur de 1,5 Mds€ en 2014. Après 2016 et jusque 2021, une deuxième phase s'ouvre, marquée par une plus forte contribution du coût des présents-présents à l'évolution de la masse salariale, et sa stabilisation, autour de +2,6 pp en moyenne sur la période. Cela correspond à une hausse de l'effet prix (+3,1 pp par an en moyenne entre 2017 et 2021).

Graphique 15 : Décomposition en euros courants de la contribution des agents présents-présents à l'évolution de la masse salariale, entre effets volume et prix (toutes collectivités, hors postes annexes) (en %)



Source : Insee, Siasp, Pôle de science des données. Présents-présents : agents présents deux années consécutives. Champ : Hors postes annexes et postes dont l'équivalent temps plein annuel est égal à 0.

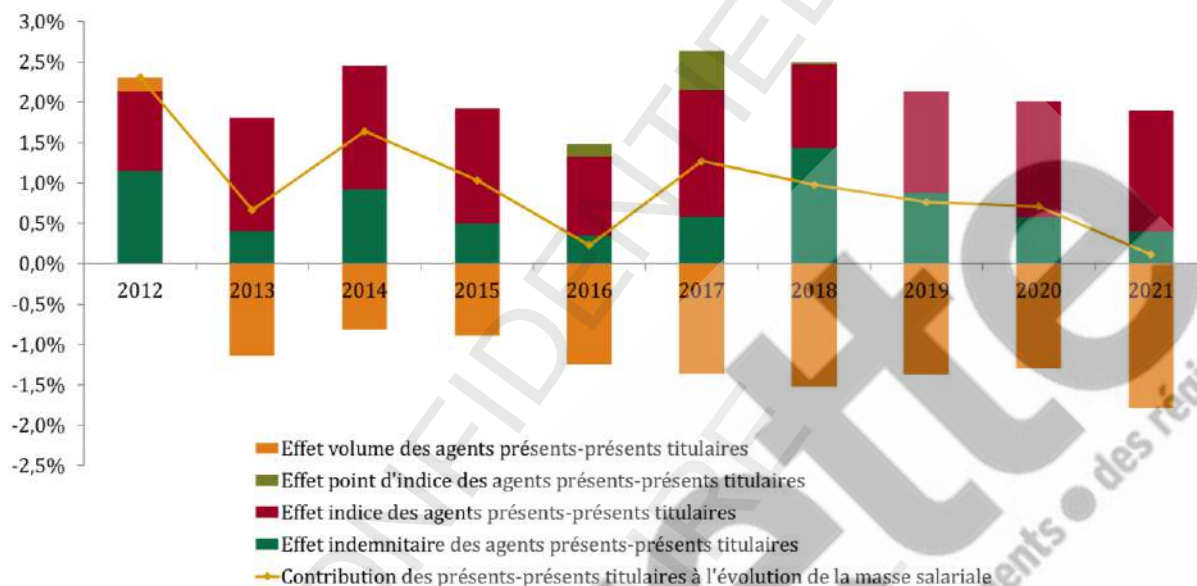
3.2.2. Si la part indiciaire de la rémunération, qui contribue fortement à la hausse de la masse salariale, échappe en partie aux décideurs locaux, la part indemnitaire et le volume de travail des agents apparaissent comme des instruments de pilotage à la main des collectivités

Compte tenu des données disponibles, les analyses qui suivent portent sur les seuls agents titulaires (soit 73 % des effectifs en 2021) présents deux années consécutives au sein des effectifs des collectivités locales.

La contribution de ces agents à l'évolution de la masse salariale totale s'établit en moyenne à +1,0 pp par an en euros courants entre 2012 et 2021 : la contribution est la plus forte en 2012 (+2,3 pp), en 2014 (+1,6 pp), en 2017 (+1,3 pp), et plus modérée en 2013 (+0,7 pp), 2016 (+0,2 pp) et surtout en 2021 (+0,1 pp). Ces variations reflètent l'effet combiné de l'évolution de la rémunération des agents, et de leur volume de travail, lequel contribue négativement à l'évolution de la masse salariale sur toute la période, à l'exception de l'année 2012.

L'évolution de la rémunération à volume de travail constant des titulaires présents-présents (« effet prix ») peut être décomposée entre l'effet de l'évolution de la part indiciaire (« effet indice »), dont l'impact des variations du point d'indice (« effet point d'indice »), et de la part indemnitaire (« effet indemnitaire »).

Graphique 16 : Décomposition de la contribution des agents présents-présents titulaires à l'évolution de la masse salariale en euros courants (en %)



Source : Siasp, pôle de Science des données. Présents-présents titulaires : agents à la fois titulaires et présents deux années consécutives. Champ : Hors postes annexes et postes dont l'équivalent temps plein annuel est égal à 0.

3.2.2.1. L'augmentation de la masse salariale s'explique surtout en raison du dynamisme de la part indiciaire, qui constitue la majeure partie de la rémunération, et reflète la progression de carrière des agents et l'effet de certaines mesures nationales

Sur la période 2012-2021, pour les titulaires présents-présents, l'effet indice (+1,3 pp en moyenne sur la période) est plus fort que l'effet indemnitaire moyen (+0,7 pp). En moyenne sur la période, la part indiciaire explique 66 % de l'effet prix, et la part indemnitaire 34 %.

Les années de forte croissance de la masse salariale des titulaires présents-présents correspondent à des années de fort dynamisme de la part indiciaire de la rémunération, non freiné voire alimenté par l'évolution de la part indemnitaire :

- ♦ en 2012, la contribution des titulaires présents-présents à l'évolution de la masse salariale atteint son maximum sur la période 2012-2021 (+2,3 pp). Cela résulte d'un effet indiciaire plus élevé que la moyenne de la période (+1,0 pp contre 1,3 pp entre 2012-2021) de même que l'effet indemnitaire (+1,1 pp contre +0,7 pp) et d'un effet volume qui contribue, de façon exceptionnelle, positivement à la hausse de la masse salariale (+0,2 pp) ;
- ♦ en 2014, le niveau de cette contribution (+1,6 pp après +0,7 pp entre 2012 et 2013) s'explique en raison d'un effet indemnitaire (0,9 pp) et indiciaire (+1,5 pp) plus important par rapport à la moyenne de la période (respectivement 0,7 pp et 1,3 pp), et en raison d'un effet volume négatif à -0,8 pp contre -1,1 pp en moyenne sur la période ;
- ♦ en 2017, le niveau de la contribution (+1,3 pp) résulte d'un effet indiciaire dynamique (+1,6 pp) auquel s'ajoute un effet point d'indice (+0,5 pp) insuffisamment compensés par la modération de l'effet indemnitaire (+0,6 pp) et par un effet volume fortement négatif (-1,4 pp).

L'évolution de la part indiciaire de la rémunération reflète le vieillissement des effectifs et la progression de carrière des agents au cours du temps, soit l'effet du glissement vieillesse-technicité (GVT) positif. Le GVT agrège les différents facteurs de hausse de la rémunération individuelle d'un fonctionnaire, dont les promotions au choix dans un corps ou dans un grade (composante « glissement »), l'avancement quasi-automatique sur la grille indiciaire (composante « vieillesse ») et les changements de fonction ou l'acquisition de compétences nouvelles en général sanctionnés par un concours (composante « technicité »).

Les paramètres du GVT peuvent être influencés par des mesures décidées au niveau national. Ainsi en 2014, le niveau de l'effet indiciaire coïncide avec la revalorisation de l'échelonnement indiciaire de la catégorie C de sorte que l'effet indiciaire pour les agents de catégorie C présents deux années consécutives s'établit à +1,5 pp. De même en 2017, la forte hausse de la part indiciaire et relative modération de la part indemnitaire correspondent à la décision de hausse du point d'indice (+0,6 % en juillet 2016 et en février 2017) et à la mise en œuvre du protocole PPCR. Engagé depuis 2016, celui-ci a pour effet le transfert d'une partie des primes en points d'indice pour les fonctionnaires des catégories A et C. En 2021, les mesures en direction des agents de catégorie C à compter du 1^{er} avril 2021 expliquent en partie la hausse de +1,4 % de la part indiciaire de la rémunération de ces agents.

L'année 2022 est marquée par plusieurs mesures ayant un impact fort sur la masse salariale des collectivités locales, et qui expliquent au moins 35 % de la hausse constatée cette année-là. La principale de ces mesures est l'augmentation de 3,5 % du point d'indice au 1^{er} juillet 2022. D'après les données transmises par la DGCL à la mission, cette mesure représente un coût de l'ordre de 1,0 Mds€ pour l'année 2022, soit, à elle seule, 35 % de l'évolution de la masse salariale des collectivités constatée entre 2021 et 2022¹³. A cette décision s'ajoute celle d'attribution d'une bonification exceptionnelle d'ancienneté et revalorisation des échelles de rémunération des agents de catégorie C au 1^{er} janvier 2022, les mesures de revalorisation de la carrière et de la rémunération des agents de catégorie B le 1^{er} septembre 2022, les mesures de relèvement des minima de traitement au niveau du Smic (1^{er} janvier et 1^{er} mai), la revalorisation d'agents de catégorie A et B de la filière médico-sociale dans le cadre du Ségur de la Santé, le doublement de la NBI des secrétaires de mairie de certaines communes, les mesures de revalorisation des sages-femmes territoriales et les mesures prises dans le cadre du CTI en direction des professionnels socio-éducatifs et de certains personnels soignants, "oubliés du Ségur", prévues par le décret n° 2022-1497 du 30 novembre 2022.

Les collectivités locales disposent de marges de manœuvre relatives sur l'évolution de la part indiciaire de la rémunération des agents. La collectivité employeur peut ainsi prendre des décisions de promotion interne de certains agents « au choix », dans le respect des conditions fixées par le statut particulier du cadre d'emplois d'accueil. Depuis la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les décisions de promotion des agents doivent être prises conformément aux lignes directrices de gestion établies par chaque autorité territoriale en tenant compte de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle.

D'après l'édition 2023 du baromètre HoRHizons, parmi les 66 % des collectivités qui indiquent que leur masse salariale est en augmentation, la majorité (54 %) estime que cela est dû « en partie ou totalement » aux conséquences des nouvelles mesures statutaires. Pour 36 % d'entre elles, c'est la conséquence des promotions et avancements.

¹³ La masse salariale progresse entre 2021 et 2022 de 3 010 M€ en euros courants soit une hausse de l'ordre de 5 %.

3.2.2.2. *La part indemnitaire de la rémunération, davantage à la main des collectivités, progresse moins vite depuis 2018, ce qui contribue à freiner la croissance de la masse salariale*

La part indemnitaire de la rémunération est davantage maîtrisable par les collectivités que la part indiciaire. Le RIFSEEP, institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 pour les fonctionnaires de l'État, remplace les anciens régimes indemnitaires. Il est mis en œuvre dans la fonction publique territoriale pour leurs cadres d'emploi homologues en application du principe de parité. Les premiers cadres d'emplois concernés le sont depuis le 1^{er} juillet 2015 (circulaire du directeur général des collectivités locales et du directeur général des finances publiques en date du 3 avril 2017 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP dans la fonction publique territoriale). L'instruction relative à plusieurs dispositions applicables à la fonction publique territoriale issues de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (référence 21-014583-D) indique qu'à l'issue d'un « *délai raisonnable* » accordé pour les délibérations, il appartient désormais aux collectivités d'« *instaurer le RIFSEEP en lieu et place des anciens régimes indemnitaires au profit de l'ensemble des cadres d'emploi éligibles* ». Les collectivités fixent librement les plafonds de chacune des deux parts du RIFSEEP l'une liée aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise (part IFSE) et l'autre à la manière de servir (part CIA) et en définissent les critères d'attribution. Elles demeurent toutefois soumises au respect d'un plafond constitué de la somme des deux parts¹⁴.

L'évolution de la part indemnitaire de la rémunération peut tout de même être influencée par des mesures nationales. L'effet indemnitaire est ainsi le plus fort en 2018 (+1,4 pp) ce qui correspond à la date de création d'une indemnité visant à compenser la hausse du taux de contribution sociale généralisée (CSG)¹⁵.

La maîtrise de l'effet indemnitaire a permis aux collectivités de contenir l'augmentation de la masse salariale par le passé, en compensant à la baisse l'effet indiciaire dynamique :

- ◆ en 2013, la contribution des titulaires présents-présents à l'évolution de la masse salariale de +0,7 pp s'explique ainsi en raison d'un effet indemnitaire relativement faible (+0,4 pp) et d'un effet volume négatif (-1,1 pp) qui tempèrent le dynamisme de l'effet indiciaire (+1,4 pp contre +1,3 pp en moyenne sur la période 2012-2021) ;
- ◆ en 2016, la faiblesse de cette contribution (+0,2 pp) s'explique en raison d'un faible effet indiciaire (+1,0 pp) mais surtout indemnitaire (+0,3 pp), et malgré l'augmentation du point d'indice (+0,2 pp). L'effet volume fortement négatif à -1,2 pp contribue à cette modération ;
- ◆ en 2020, alors que l'effet indiciaire s'établit à +1,4 pp sous l'effet de mesures nationales (mesures de revalorisation des grilles indiciaires de certains corps de fonctionnaires des catégories A et B, premières mesures de revalorisation salariale décidées dans le cadre du Ségur de la santé dont la « prime Ségur »¹⁶), l'effet indemnitaire de +0,6 pp explique une contribution modérée à +0,7 pp (+0,2 pp en euros constants) ;
- ◆ en 2021, l'effet indiciaire dynamique (+1,5 pp), suite à la revalorisation des grilles indiciaires dans le cadre du PPCR et à l'attribution de points d'indice majorés en 2021, est compensé par un faible effet indemnitaire (+0,4 pp) d'où une contribution limitée à la hausse de la masse salariale (+0,1 pp en euros courants).

¹⁴ Article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

¹⁵ 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.

¹⁶ Prime mensuelle de 90 euros net pour le personnel non médical hospitalier et le personnel des Ehpad qui prend la forme d'un complément de traitement indiciaire pour les titulaires.

D'après le baromètre HoRHizons pour l'année 2023, parmi les 66 % des collectivités qui indiquent que leur masse salariale est en augmentation, 31 % l'expliquent en raison de l'augmentation du RIFSEEP.

3.2.2.3. La baisse du volume de travail des agents titulaires est un autre facteur ayant pu contribuer à contenir l'augmentation de la masse salariale sur la période

L'effet volume des titulaires présents-présents est systématiquement négatif entre 2013 et 2021. Entre 2017 et 2021, cette baisse du volume de travail des agents permet de compenser, voire de surcompenser, l'effet positif de la hausse de la part indiciaire de la rémunération, d'où la baisse de la contribution des agents titulaires présents-présents à la croissance de la masse salariale sur la période.

3.3. Les modalités de mise en œuvre des mesures de décentralisation et les réorganisations territoriales peuvent expliquer une partie de l'augmentation de la masse salariale des collectivités locales

3.3.1. L'augmentation des effectifs des collectivités, dans un contexte d'évolution du champ et du partage de leurs compétences, peut refléter une volonté d'amélioration de la qualité du service public et signale aussi de potentiels doublons

3.3.1.1. La hausse des effectifs au sein des collectivités dans un contexte d'élargissement de leurs compétences peut traduire une volonté d'amélioration de la qualité du service public face aux exigences accrues des citoyens et de l'État

L'élargissement des compétences des collectivités locales est, d'après de nombreuses collectivités interrogées par la mission, le principal facteur explicatif de l'augmentation de leurs effectifs.

Les transferts d'effectifs de l'État vers les collectivités suite à des transferts de compétences n'expliquent qu'une partie limitée de l'évolution des effectifs des collectivités locales. Ces transferts font l'objet d'un suivi annuel par la DGCL qui figure en annexe du rapport de l'OFGL et qu'il est possible de rapporter à l'évolution des effectifs des collectivités en équivalent temps plein depuis 2018.

Tableau 8 : Impact des transferts d'agents de l'État sur l'évolution des effectifs des collectivités locales (en ETP)

	2018	2019	2020	2021
Évolution annuelle des effectifs des collectivités locales (A)	20 245	14 924	2 997	27 384
Effectifs transférés par l'État (B)	90	51	235	0
Part de l'évolution des effectifs des collectivités locales liée aux agents de l'État (en %) (A/B)	0,4 %	0,3 %	7,8 %	0,0 %

Source : DGCL.

Les transferts d'agents entre communes et GFP, qui résultent en partie de l'évolution de la répartition des compétences au sein du bloc communal, expliquent en revanche une part non négligeable de l'évolution des effectifs intercommunaux. L'article L5211-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que le transfert de compétence d'une commune vers un GFP entraîne le transfert des services chargés de la mise en œuvre de cette compétence et du personnel qui y exerce ses missions.

Tableau 9 : Impact des transferts d'agents des communes vers les EPCI (en effectifs physiques)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Évolution annuelle des effectifs des EPCI (A)	11 518	16 005	11 316	10 319	1 490	9 911
Effet net des transferts d'agents entre communes et EPCI (B)	7 800	8 300	5 300	4 800	2 000	1 900
Part de l'évolution des effectifs des EPCI liée aux transferts d'agents avec les communes (B/A)	67,7 %	51,9 %	46,8 %	46,5 %	134,2 %	19,2 %

Source : DGCL.

Il semble par ailleurs que l'attribution d'une compétence nouvelle à une collectivité se traduise par une hausse de ses effectifs supérieure à la baisse qu'elle entraîne au sein de l'institution qui exerçait jusqu'alors la compétence. Ce phénomène s'observe notamment en ce qui concerne les expériences de mutualisation au niveau local, qui se traduisent le plus souvent par l'attribution de nouvelles fonctions à l'échelon intercommunal. Ces expériences ont fait l'objet d'un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) en 2014¹⁷.

Encadré 3 : Les cinq formes de la mutualisation au niveau communal

D'après le rapport de l'IGF et de l'IGA consacré aux mutualisations au sein du bloc communal, le terme de mutualisation peut recouvrir plusieurs réalités, selon des degrés d'intégration croissants :

- ◆ « une action est effectuée de manière coordonnée par deux ou plusieurs partenaires, sans création de structure commune (par exemple, dans le cadre d'un groupement de commande) ;
- ◆ un partenaire confie à un autre le soin de réaliser une mission pour lui (par exemple, dans le cadre d'une prestation de service) ;
- ◆ un partenaire met ses moyens au service des autres (mise à disposition de services ou d'équipements par voie de convention) ;
- ◆ un des partenaires crée en son sein un service mutualisé spécifique qui intervient pour tous les participants (création de service commun) ;
- ◆ les partenaires (communes) transfèrent une ou plusieurs de leurs compétences vers un autre (EPCI) qui les met en œuvre pour tout le territoire concerné ».

Source : IGF-IGA, Les mutualisations au sein du bloc communal, décembre 2014.

Il ressort de ce rapport que le transfert d'activités des communes vers les intercommunalités s'accompagne souvent d'une amélioration de la qualité du service rendu et d'une professionnalisation des modalités d'exercice de la compétence. Ce phénomène s'observe dans les cas de mutualisation de fonctions support, comme de transfert d'une compétence de politique publique. Près de dix ans plus tard, ces observations sont conformes aux constats de terrain de la mission. Ainsi une commune gersoise rencontrée par la mission, à l'image de plusieurs autres, n'a-t-elle pas observé d'économies suite aux transferts des compétences culture, sport, eau et assainissement vers l'agglomération mais a constaté une amélioration de la qualité du service.

¹⁷ IGF-IGA, Les mutualisations au sein du bloc communal, décembre 2014.

Le transfert d'une activité ou d'une compétence à un échelon supérieur s'accompagne souvent d'une volonté d'extension et d'amélioration de la qualité du service rendu, pouvant encourager des recrutements supplémentaires. D'après une enquête menée en 2021 par Intercommunalités de France (AdCF) auprès de cadres d'intercommunalités¹⁸, les projets de mutualisation répondent avant tout à un objectif de « *pérennité ou l'amélioration de la qualité du service public local* », la recherche d'économies étant « *systématiquement citée comme faisant partie des objectifs, mais rarement de façon prioritaire* » ». Les entretiens conduits par la mission ont en effet mis en évidence que les expériences de transfert d'activités à l'échelon intercommunal aboutissaient souvent à une extension des services existants (ainsi dans une commune bretonne, où le transfert à l'agglomération de la compétence de collecte des ordures ménagères aurait eu pour effet une augmentation de la fréquence de passage) ou à une diversification des services proposés aux communes, parfois par alignement sur le meilleur standard en vigueur au sein des communes membres.

L'exercice d'une compétence au sein d'une plus grande organisation incite par ailleurs à la professionnalisation des fonctions et au développement de processus de maîtrise des risques, également favorables aux créations de poste. Dès 2014, le rapport de l'IGF consacré aux mutualisations au niveau communal soulignait que la mutualisation pouvait viser un objectif de mise en conformité et de réduction des risques auxquels les collectivités s'exposent dans l'exercice de leurs compétences. Cela pouvait se traduire par « *la construction d'un environnement garantissant la sécurité juridique des structures locales par le développement de l'expertise en matière de droit (principalement en matière de commande publique) et de gestion des ressources humaines* ». La même conclusion ressort de l'étude de AdCF qui souligne « *une professionnalisation des services mutualisés* », soulignant « *les moyens humains [nécessaires] pour le pilotage et l'évaluation* » dans le contexte de mise en place de procédures de contrôle de gestion.

Ce souci d'amélioration de la qualité du service reflète les exigences accrues des citoyens en termes de qualité du service public. D'après la 23^{ème} édition du baromètre Delouvrier conduit en partenariat avec la direction interministérielle à la transformation publique (DITP), pour la 4^{ème} année consécutive, en 2022, la proportion de Français privilégiant l'amélioration des services publics (quitte à payer plus d'impôts) est supérieure à celle qui préférerait voir diminuer les impôts (quitte à ce que la qualité des services publics baisse). Les attentes des usagers à l'égard des services publics portent en particulier sur le suivi de leur dossier et le respect des délais (44 %), la disponibilité des agents (43 %) et l'orientation vers la personne compétente (38 %).

Cette préoccupation peut aussi être portée par l'État, qui contribuerait, d'après les entretiens conduits par la mission, à élever le niveau de standard attendu dans le service rendu par les collectivités et pousser à des recrutements supplémentaires :

- ◆ à travers des normes nouvelles, par exemple la réforme des rythmes scolaires en 2013¹⁹, ou les nouvelles règles en matière de taux d'encadrement en crèche collective²⁰. À titre d'exemple, l'application des règles du décret n° 2021-1131 du 30 août 2021 implique, pour une commune de 18 000 habitants rencontrée par la mission, le recrutement de deux ETP supplémentaires ;
- ◆ à travers des incitations au développement de certaines politiques locales, à l'image du recrutement de policiers municipaux ;

¹⁸ Intercommunalités de France (AdCF), *Quelles mutualisations en 2021, État des lieux, mise en place, volets ressources humaines et finances*, septembre 2021.

¹⁹ CNFPT, *La compétence périscolaire et les impacts de la réforme des rythmes scolaires sur les agents et les métiers territoriaux*, octobre 2014.

²⁰ Décret n° 2021-1131 du 30 août 2021.

- ♦ à travers les dispositifs de contractualisations ou programmes spécifiques initiés par l'État qui impliquent des créations de poste cofinancées mais pour des durées limitées. D'après les éléments communiqués à la mission par un conseil départemental, on y décompte 109 postes dont la création a été impulsée par l'État (dans le cadre de la stratégie protection de l'enfance, de la stratégie pauvreté, de l'expérimentation RSA-France Travail, du SPIE et du déploiement des conseillers numériques) pour un montant total de 5,5 M€, pris en charge par l'État à hauteur d'environ 70 %.

3.3.1.2. L'évolution des effectifs peut aussi traduire des phénomènes de « doublons » entre les différentes strates dans le contexte de fusions entre collectivités et de transferts de compétences

Plusieurs des interlocuteurs rencontrés par la mission ont décrit, dans des cas de mutualisation ou de transfert de compétence au niveau de l'intercommunalité, une **tendance au maintien d'effectifs au niveau des communes pouvant occasionner des doublons, au moins à court terme**. Ces situations seraient favorisées par différents facteurs déjà analysés en 2014 par le rapport de l'IGF consacré aux mutualisations au niveau local.

Encadré 4 : Facteurs de maintien des effectifs au sein des communes dans un contexte de transfert de compétences

« Malgré les transferts de compétences, les communes conservent des missions et des effectifs en lien avec ces compétences. C'est le maintien d'agents aux activités proches au niveau intercommunal et au niveau communal qui suscite le besoin de mutualisation. Plusieurs configurations peuvent aboutir à cette situation :

- ♦ la **définition de l'intérêt communautaire** : celle-ci peut laisser aux communes une partie de la compétence (en matière de voirie, de zones d'activité, d'équipements culturels et sportifs par exemple) et favoriser les situations où l'EPCI et les communes conservent des agents sur des mêmes compétences ;
- ♦ la **polyvalence des agents**, notamment dans les communautés de communes de petite taille : un agent exerçant une multiplicité de tâches différentes (entretien de la voirie, des espaces verts, missions techniques ponctuelles) dans une commune ne peut que difficilement être transféré à l'EPCI, faute de quoi les tâches restantes afférant à des compétences non transférées ne peuvent être réalisées ;
- ♦ la **répartition des tâches entre EPCI et communes** : la définition de la compétence transférée peut aboutir à des transferts très partiels. Ainsi, l'EPCI peut être en charge de missions d'animation, de coordination mais pas des équipements : une communauté de communes prend par exemple en charge l'animation du réseau de lecture publique sans transferts des médiathèques, ailleurs elle organise le temps périscolaire mais n'est pas responsable des centres de loisirs ;
- ♦ la **liaison technique entre les compétences** : certaines compétences telles qu'elles sont écrites dans la loi recouvrent en fait plusieurs missions. La compétence voirie est en lien étroit avec le mobilier urbain, les réseaux, l'éclairage public, les espaces verts ».

Source : IGF-IGA, Les mutualisations au sein du bloc communal, octobre 2014.

Le même phénomène a été décrit dans les cas de mutualisation de certaines fonctions support au niveau intercommunal. À titre d'exemple, il a été indiqué à la mission que la mutualisation de la fonction ressources humaines en 2016 au niveau d'une métropole et le transfert de la mission RH par certaines des communes vers l'intercommunalité n'a pas permis d'éviter la reconstitution d'une fonction RH dans plusieurs communes.

La suppression des doublons pourrait être un processus lent, certains estimant que les gains des mutualisations, bien réels, ne sont pas encore visibles. De l'aveu du directeur des ressources humaines d'une métropole : « je ne connais pas une mutualisation qui a fait dans les 10 premières années une économie de postes, mais la dixième année on commence à voir des effets bénéfiques car l'organisation est mature ».

Des phénomènes d'enchevêtrement des compétences s'observent au-delà du bloc communal, pouvant contribuer au phénomène de doublons parmi les effectifs locaux. Il ressort par exemple des entretiens conduits par la mission que la compétence « développement économique », attribuée aux régions par les articles 2 et 3 de la loi du 7 août 2015, peut en réalité s'exercer à tous les niveaux de strate. Cela s'expliquerait en raison de la nécessité pour les élus de conserver des leviers d'action en faveur du développement de leur territoire.

3.3.2. L'augmentation des rémunérations peut traduire des phénomènes d'alignement par le haut des rémunérations dans le contexte de transferts d'agents ou de rapprochements entre services

Les transferts d'agents, les mutualisations ou les fusions entre structures locales aboutissent à la coexistence de deux populations d'agents dont les conditions de travail en termes de rémunération ou de durée peuvent différer.

Les entretiens conduits par la mission ont mis en évidence que ces situations aboutissaient le plus souvent à un alignement par le haut des rémunérations et des conditions de travail.

Ainsi le transfert par une commune du Gers à l'intercommunalité de la compétence jeunesse et enfance et le transfert du personnel communal à l'intercommunalité se serait-il traduit par une hausse globale de leur rémunération.

D'après l'enquête conduite par l'AdCF, « *les démarches de mutualisation sont dans 21 % des cas associées à la volonté d'harmoniser les conditions d'emploi au niveau du bloc mutualisé* », l'harmonisation des conditions d'emploi constituant « *un levier d'adhésion des agents à la démarche* ». L'étude cite notamment les exemples de Lamballe Terre et Mer, Montpellier Méditerranée Métropole, Ardenne Métropole, sur le plan notamment du temps de travail et du régime indemnitaire. En cas de transfert d'agents des communes vers l'EPCI, il convient de distinguer le cas d'un régime indemnitaire de l'EPCI plus favorable que celui des communes du cas inverse. Dans le premier cas, « *la rémunération des agents augmente automatiquement dans la mesure où le CGCT précise qu'ils ne conservent leur régime indemnitaire d'origine que s'ils y ont intérêt* ». Dans le second cas, « *la coexistence au sein d'un même service d'agents ayant des rémunérations différentes conduit la plupart des EPCI à négocier un alignement à la hausse par souci d'harmonisation. En outre, l'action sociale, l'aide à la restauration et la participation à la protection sociale font également l'objet de comparaison et d'harmonisation* »²¹.

²¹ Inspection générale des finances, Les mutualisations au sein du bloc communal, octobre 2014.

4. Bien que limitées, des marges de manœuvre demeurent à la main des collectivités pour la maîtrise de la masse salariale

Les entretiens conduits par la mission ont confirmé que la maîtrise de la masse salariale est un sujet de préoccupation important pour les collectivités. En témoigne les résultats de la 14^{ème} édition du « baromètre RH des collectivités locales » publié par l'entreprise Randstad au mois de septembre 2013²² : à la question « *quels sont les enjeux stratégiques pour votre collectivité d'ici à l'achèvement du mandat ?* », 66 % répondent « *la maîtrise de la masse salariale* », une part en augmentation par rapport à 2022 (63 %). Les leviers prioritaires pour permettre cette maîtrise sont, d'après les collectivités interrogées la révision des temps de travail et l'organisation des services, et la lutte contre l'absentéisme (respectivement 36 % et 35 % des répondants). Viennent ensuite la maîtrise du recrutement (32 %) et la mutualisation de fonctions ou services (30 %), devant la maîtrise des rémunérations (25 %).

La mission a examiné successivement les différents leviers à la disposition des collectivités pour la maîtrise de leur masse salariale :

- ◆ la rémunération de leurs agents, plus particulièrement le niveau des primes et indemnités qui leurs sont versées ;
- ◆ le nombre et de la structure des effectifs, qu'il est possible de piloter à travers la politique de recrutement ;
- ◆ le temps de travail et la productivité des agents, sur lequel il est possible d'agir par l'encadrement des horaires et des actions sur la qualité de vie au travail notamment afin de lutter contre l'absentéisme.

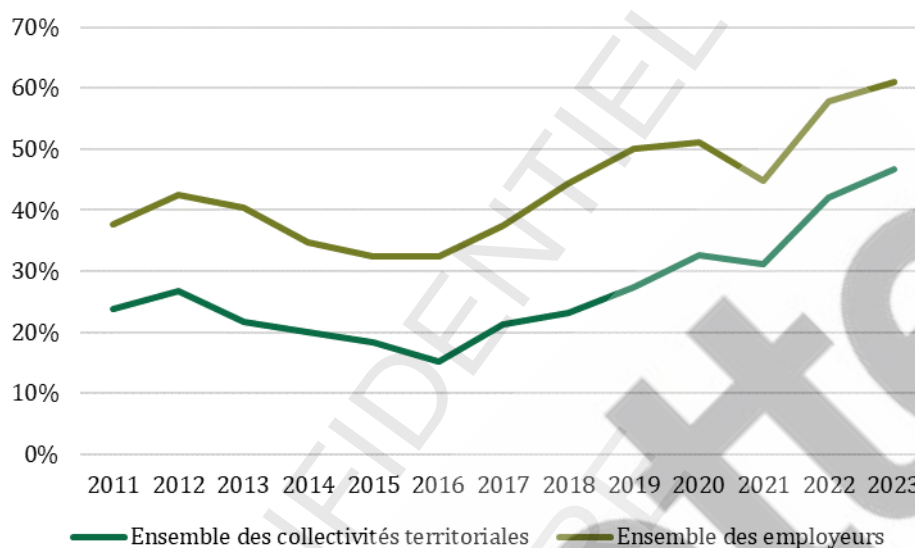
4.1. Les marges de manœuvre des collectivités semblent limitées en ce qui concerne la rémunération, dans un contexte marqué par des difficultés de recrutement croissantes

Les collectivités font face à des difficultés de recrutement croissantes mais demeurent dans une situation plus favorable que le reste des employeurs.

L'enquête BMO réalisée par Pôle emploi suit l'évolution du taux de difficulté de recrutement²³ des employeurs publics et privés année après année. La mission a sollicité une extraction des données relatives aux employeurs des collectivités territoriales, et leur comparaison par rapport à l'ensemble des employeurs dans le périmètre de l'étude. Le taux de difficulté progresse fortement pour les collectivités territoriales, de 24 % en 2012 à 47 % en 2023 (+23 points). Il demeure toutefois inférieur au taux constaté pour l'ensemble des employeurs qui varie de 38 % à 61 % sur la période.

²² Les résultats du baromètre reposent sur les conclusions d'une étude administrée en ligne par la Gazette des communes du 30 mai au 23 juin 2023 (639 réponses exploitées).

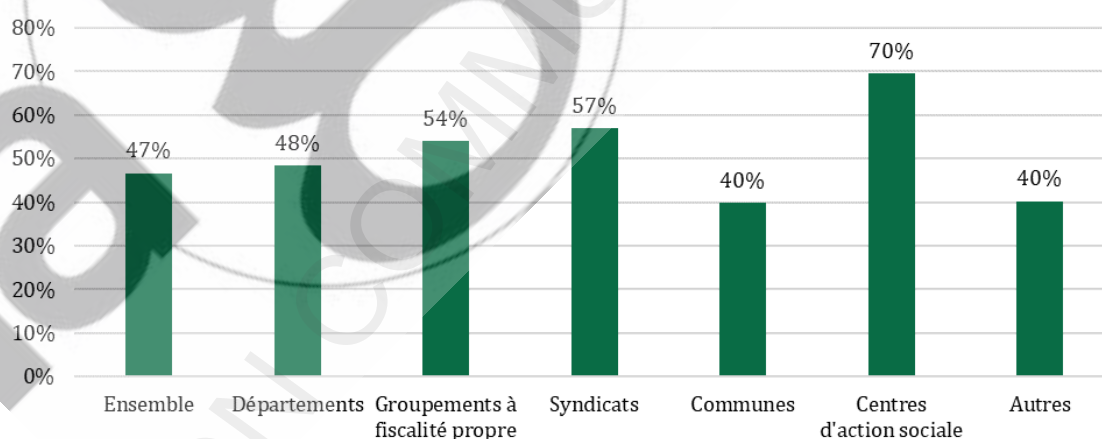
²³ Le taux de difficulté correspond à la part des projets de recrutement jugés difficile, par rapport à l'ensemble des projets de recrutements envisagés par l'employeur.

Graphique 17 : Évolution du taux de difficulté de recrutement

Source : Pôle emploi, Enquête BMO. Taux de difficulté : volume de projets de recrutements jugés difficiles sur le total des projets de recrutement.

La tendance à l'augmentation des difficultés de recrutement auxquelles sont confrontées les collectivités est confirmée par les résultats de la 14^{ème} édition du baromètre Randstad. A la question « votre collectivité rencontre-t-elle des difficultés pour recruter ? », 67 % répondent « souvent » ou « toujours », contre 59 % en 2022 (+8 points), 39 % en 2021 (+28 points) et 28 % en 2020 (+39 points).

Les communes sont, au sein du périmètre couvert par l'enquête BMO, celles qui apparaissent les moins exposées aux difficultés de recrutement derrière les organismes départementaux, les EPCI, les syndicats et les centres d'action sociale.

Graphique 18 : Comparaison du taux de difficulté de recrutement des collectivités territoriales pour l'année 2023

Source : Pôle emploi, Enquête BMO. Groupements à fiscalité propre : Pôle métropolitain, Communauté urbaine, Communauté de communes, Métropoles, Communautés d'agglomération ; Départements : Conseils départementaux, mais aussi certains organismes dépendant directement des CD, par exemple les SDIS ; Syndicats : SIVOM, SIVU, syndicats mixtes ; Centres d'action sociale : CCAS et CIAS ; Autres : Caisses des écoles, Régie d'une collectivité locale à caractère administratif, Établissement public local culturel, PETR, etc. Taux de difficulté : volume de projets de recrutements jugés difficiles sur le total des projets de recrutement.

L'exposition particulièrement forte des EPCI aux difficultés de recrutement est confirmée par les résultats de la 14^{ème} édition du baromètre Randstad. Alors que 67 % des collectivités interrogées y sont confrontées « souvent » ou « toujours », c'est le cas de 77 % des EPCI. Les conseils départementaux et régionaux sont proches de la moyenne de l'ensemble (66 %). Les petites communes, de moins de 5 000 habitants semblent elles davantage préservées (59 %).

En 2023, les dix métiers pour lesquels les difficultés de recrutement sont les plus marquées pour les employeurs territoriaux sont ceux de la filière sociale et médico-sociale, de la filière culture, sport et animation, et technique. Le taux de difficulté de recrutement est toutefois systématiquement moins élevé que pour l'ensemble des employeurs, à l'exception du métier d'aides-soignants.

Tableau 10 : Taux de difficulté de recrutement des dix métiers les plus en tension au sein des collectivités territoriales et comparaison avec l'ensemble des employeurs

Métier	Taux de difficulté de recrutement		Évolution 2022-2023	
	Collectivités territoriales	Ensemble des employeurs	Collectivités territoriales	Ensemble des employeurs
Aides à domicile et aides ménagères	81,0 %	84,5 %	+2,2pt	-0,3pt
Aides-soignants	76,4 %	74,9 %	+1,7pt	+0,6pt
Infirmiers	68,0 %	76,7 %	-4,2pt	-3,8pt
Professionnels de l'action sociale	63,9 %	66,3 %	+11,3pt	+8,3pt
Sportifs et animateurs sportifs	55,4 %	56,4 %	+12,8pt	+5,2pt
Assistants maternelles	54,9 %	67,0 %	+21,4pt	+6,1pt
Éducateurs spécialisés	50,7 %	66,3 %	+2,2pt	+2,2pt
Professionnels de l'animation socioculturelle	50,6 %	58,9 %	+6,2pt	+7,1pt
Agents de services hospitaliers	48,5 %	55,3 %	-11,3pt	+4,1pt
Ouvriers qualifiés polyvalents d'entretien du bâtiment	45,2 %	59,6 %	+9,9pt	+8,9pt

Source : Pôle emploi, Enquête BMO.

Des données complémentaires ont été recueillies par le CNFPT dans le cadre d'une enquête menée auprès de 16 000 directeurs des ressources humaines et présentées dans au sein l'enquête HoRHizons 2022²⁴. Cette enquête confirme les tensions sur les métiers des services à la personne et des services techniques. Elle souligne également les difficultés spécifiques sur les métiers de policiers municipaux et de secrétaires de mairie, qui figurent parmi les trois métiers les plus en concurrence entre collectivités territoriales identifiés par l'enquête (avec le métier d'animateur enfance-jeunesse). Le métier de police municipale a fait l'objet d'un récent rapport de la Cour des comptes²⁵ qui confirme le phénomène de concurrence entre collectivités.

En ce qui concerne le métier des secrétaires de mairie, il apparaît au premier rang des métiers en tension du panorama annuel de l'emploi territorial dressé par la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) en 2020. Il est au cœur d'une récente proposition de loi du Sénat, déposée le 1^{er} mai 2023 et en cours d'examen.

²⁴ 7^{ème} édition du baromètre HoRHizons sur les grandes tendances de l'emploi public local, réalisée entre avril et mai 2022 auprès d'un échantillon représentatif de 1001 collectivités et établissements publics territoriaux, en partenariat avec l'association des maires de France, le CNFPT, la fédération nationale des centres de gestion, Départements de France et Régions de France.

²⁵ Cour des comptes, *Les polices municipales*, octobre 2020, « III - La gestion des ressources humaines et les problèmes de la filière d'emploi ».

Encadré 5 : Le déficit d'attractivité du métier de secrétaire de mairie

On compte, toutes catégories confondues, environ 23 000 secrétaires de mairie, très majoritairement des femmes (94 %), exerçant au sein de 29 600 communes. Au 10 mars 2023, 1 919 postes de secrétaire étaient à pourvoir. Dans ce contexte, la proposition de loi n° 554 (2022-2023) déposée au Sénat le 1^{er} mai 2023 vise à « *répondre au besoin actuel de reconnaissance des agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie, d'une part, et améliorer pour l'avenir l'attractivité de ce métier qui garantit le bon fonctionnement des communes ainsi que la qualité du service public, d'autre part* ». Le rapport réalisé sur la proposition de loi et enregistré à la présidence du Sénat le 29 mars 2023 liste certains des facteurs pouvant expliquer le déficit actuel d'attractivité dont souffre ce métier : « *la difficulté à exercer un emploi à temps complet ; la difficulté à acquérir la totalité des compétences rendues nécessaires par la polyvalence du métier ; le relatif isolement et les éventuelles difficultés dans la collaboration avec le maire ; et les représentations négatives du métier chez les jeunes générations, voire la confusion avec la fonction de secrétaire du maire* ».

Pour y remédier, la proposition de loi prévoit :

- ◆ la création d'une voie de promotion interne dérogatoire ;
- ◆ la création d'une formation initiale qualifiante ;
- ◆ le bénéfice d'un avantage spécifique d'ancienneté.

Source : Rapport n°466 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi visant à revaloriser le statut de secrétaire de mairie par Mme Catherine Di Folco, enregistré à la Présidence du Sénat le 29 mars 2023 ; Rapport d'information n° 676 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif au métier de secrétaire de mairie par Mme Catherine Di Folco, MM. Jérôme Durain et Cédric Vial, enregistré à la Présidence du Sénat le 1er juin 2023.

Les collectivités rencontrées par la mission ont fait état d'importants taux de vacance sur certains postes (par exemple, jusqu'à 40 % dans une grande ville sur les postes d'aide sociale à l'enfance (ASE)). Dans une des grandes villes rencontrées, on estime que « *si ce dernier permet de manière temporaire de réduire la hausse de la masse salariale, il fait peser sur la ville un risque de forte hausse des dépenses de personnels en cas de retour à un taux de vacances de postes plus classique* ». Au sein d'un département, on estime que si l'ensemble des postes vacants (80 permanents et 30 non permanents) venaient à être pourvus, cela aurait pour conséquence une hausse de la masse salariale de l'ordre de + 5 %.

Le niveau de rémunération des agents territoriaux contribue au déficit d'attractivité constaté au niveau local, sans en être le seul facteur explicatif.

Le rapport consacré à l'attractivité de la fonction publique territoriale en 2021²⁶ met en évidence la pluralité des facteurs de baisse d'attractivité propres à la fonction publique territoriale. Les auteurs citent notamment :

- ◆ la méconnaissance de la fonction publique territoriale ;
- ◆ le niveau de rémunération dans un contexte de concurrence salariale entre employeurs publics et privés ;
- ◆ la « rigidité hiérarchique » ;
- ◆ l'exposition des métiers de la fonction publique territoriale, en particulier les agents de catégorie C, aux risques professionnels ;
- ◆ la forme, le rythme des concours de la fonction publique territoriale, ainsi que la nature des épreuves ;
- ◆ la complexité des procédures et le manque de transparence.

²⁶ L'attractivité de la fonction publique territoriale, rapport remis par M. Philippe Laurent, président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), Mme Corinne Desforges, inspectrice générale de l'administration et Mme Mathilde Icard, présidente de l'Association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités à la Ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, janvier 2022.

Les interlocuteurs rencontrés par la mission ont en effet souligné la faible attractivité de la rémunération offerte aux agents territoriaux, après des années de gel du point d'indice et en raison d'un phénomène de tassement des grilles lié à l'augmentation du traitement minimum²⁷.

La comparaison de l'évolution des rémunérations dans différents versants de la fonction publique met en évidence le niveau relativement faible des salaires de la fonction publique territoriale. En 2021, le salaire net mensuel moyen s'élève à 2 039 €, soit 392 € de moins que pour l'ensemble de la fonction publique et 649 € de moins que dans la fonction publique d'État. Cela peut s'expliquer en raison de la structure d'emploi spécifique à la fonction publique territoriale, composée en majorité d'agents de catégorie C. Cette structure d'emploi ne permet pas d'expliquer l'ensemble de l'écart constaté, dès lors que les agents de catégorie C sont moins rémunérés dans la fonction publique territoriale que dans les autres versants (-84 € par rapport à l'ensemble de la fonction publique). En raisonnant à catégorie constante, il est également possible de constater que les fonctionnaires territoriaux de catégorie A bénéficient d'un salaire net mensuel moyen supérieur de 8 % à celui qui s'observe dans l'ensemble de la fonction publique.

Tableau 11 : Salaires nets mensuels moyens par versant de la fonction publique en 2021 (en euros, en équivalents temps plein mensualisés)

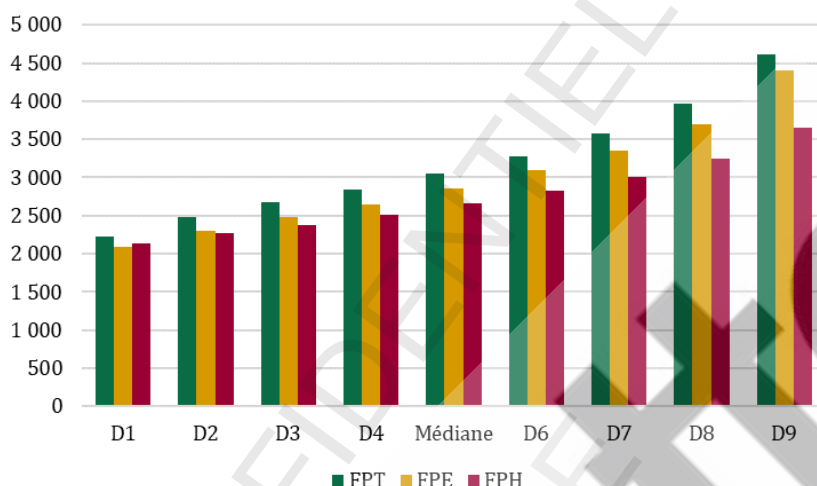
	FPT	FPE	FPH	Ensemble
Fonctionnaires	2 121	2 880	2 426	2 497
dont catégorie A	3 287	3 115	2 836	3 084
dont catégorie B	2 416	2 586	2 609	2 538
dont catégorie C	1 880	2 080	2 090	1 954
Non-fonctionnaires (hors personnels médicaux)	1 762	2 180	1 916	1 988
Personnels médicaux	N.A.	N.A.	6 217	6 217
Ensemble	2 039	2 688	2 590	2 431

Source : Insee, Siasp.

La plus forte rémunération des agents de catégorie A au sein de la fonction publique territoriale par rapport aux autres versants s'observe sur l'ensemble de la distribution.

²⁷ Association des DRH de grandes collectivités - Institut national des études territoriales, *La rémunération et les politiques salariales dans les collectivités territoriales*, « Le cas particulier des rémunérations les plus basses », juillet 2019.

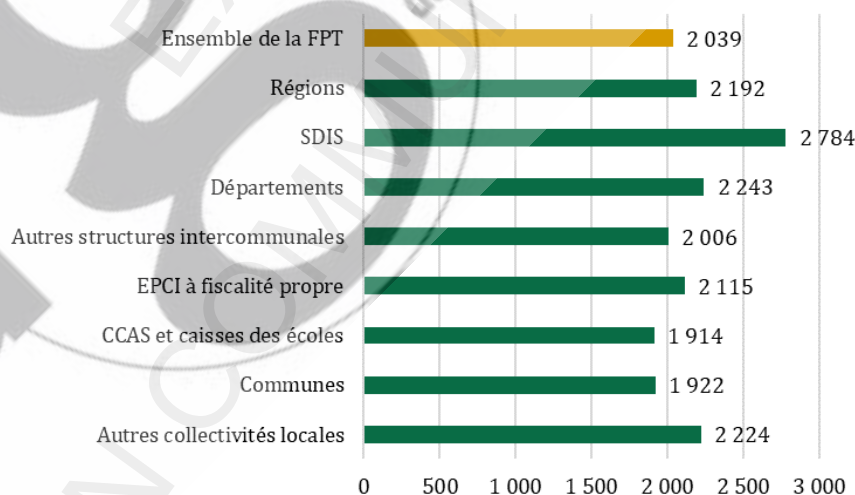
Graphique 19 : Distribution (en déciles) des salaires mensuels nets en EQTP en 2021 des fonctionnaires de catégorie A des trois versants de la fonction publique.



Source : Insee, Siasp. Champ : France hors Mayotte, agents fonctionnaires en EQTP.

Les organismes départementaux sont la strate pour laquelle s'observe les plus hauts niveaux de rémunération. En ce qui concerne les départements, qui présentent un salaire mensuel net moyen supérieur de 10 % à celui de l'ensemble de la FPT, cela peut s'expliquer en raison de la part plus importante de catégorie A en leur sein (27 % au 31 décembre 2021) et la part plus faible de catégorie C (59 %), contre respectivement 12 % et 75 % pour l'ensemble de la fonction publique territoriale. S'agissant du salaire net mensuel moyen au sein des SDIS (+37 % supérieur à l'ensemble de la FPT) la Cour des comptes²⁸ relève, en 2019, le « régime indemnitaire particulièrement favorable » applicable aux personnels civils et à ceux des corps actifs de la police dépendant du programme 161 du budget de l'État permettant « de servir des rémunérations brutes supérieures à la rémunération moyenne observée dans la fonction publique de l'État ».

Graphique 20 : Salaires mensuels nets en EQTP par strate de collectivités territoriales en 2021



Source : Insee, Siasp. Champ : France hors Mayotte, salariés des collectivités locales (ou de la fonction publique, tous versants confondus, pour la dernière ligne) en équivalent temps plein ; hors militaires, apprentis, contrats d'engagement du service public, internes et externes médicaux, assistants maternels et familiaux ; y compris contrats aidés. CCAS : Centre communal d'action sociale.

²⁸ Cour des comptes, *Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et de la sécurité civile*, mars 2019.

La mission relève que les données disponibles ne permettent pas d'analyser l'impact des mesures récentes en faveur du pouvoir d'achat sur la rémunération des agents des collectivités locales.

Dans ce contexte, les collectivités n'identifient pas spontanément de pistes d'économie liées au niveau de rémunération de leurs agents. D'après les résultats de la huitième édition du baromètre HoRHizons pour l'année 2023, 93 % des collectivités interrogées considèrent nécessaire de revaloriser les rémunérations des agents territoriaux. Les mesures nationales de revalorisation, telles que l'augmentation de la valeur du point d'indice ainsi que l'adaptation des grilles indiciaires sont identifiées comme les plus adaptées (pour 73 % des répondants). L'augmentation des primes et l'instauration de compléments de rémunération sont jugés adaptés pour seulement 36 % et 34 % des répondants. Toutefois, dans la mesure où ils constituent les seuls leviers à la disposition des collectivités en ce qui concerne la rémunération, ils demeurent largement mobilisés.

Le régime indemnitaire est identifié comme le principal levier mis en œuvre par les collectivités pour favoriser l'attractivité et la fidélisation des agents (pour 52 % des répondants contre 45 % en 2022), devant les actions en matière de qualité de vie au travail (38 %), de protection sociale complémentaire (31 %), de télétravail (26 %) ou encore d'action sociale (21 %). Ainsi une commune normande rencontrée, lors de son passage au RIFSEEP en 2016, a-t-elle délibéré au maximum des plafonds pour faire face aux difficultés de recrutement. De même, une commune bretonne a-t-elle pris la décision d'augmenter les primes lors du passage au RIFSEEP notamment pour répondre aux phénomènes de concurrence entre employeurs territoriaux.

Au 31 décembre 2021, les primes et indemnités représentent 24 % du salaire brut des agents fonctionnaires territoriaux.

Tableau 12 : Éléments du salaire mensuel moyen en EQTP en 2020 et 2021 pour les agents fonctionnaires de la fonction publique territoriale

Éléments du salaire	Salaire 2021 (en euros)	Structure du salaire brut (en %)
Salaire brut	2 612	100
Traitement indiciaire brut	1 976	76
Primes et rémunérations annexes(a)	636	24
Cotisations salariales (y c. CSG et CRDS)	-491	///
Salaire net	2 121	///

Source : Insee, Siasp. Champ : France hors Mayotte, fonctionnaires des collectivités locales en équivalent temps plein, hors militaires. (a) Y compris indemnité de résidence et supplément familial, qui est rapporté à l'effectif total et non à celui des seuls bénéficiaires.

4.2. Les nombreux départs en retraite à venir offrent toutefois l'opportunité de repenser la structure d'emploi et l'organisation du travail au sein des collectivités

La structure des effectifs laisse anticiper des départs en retraite massifs à venir. D'après les projections du modèle de micro-simulation Canopée²⁹, 7 % des effectifs de la fonction publique territoriale seraient concernés chaque année, et 10 % à compter de 2035.

²⁹ Développé par la Direction des retraites et de la solidarité de la Caisse des Dépôts, ce modèle de microsimulation dynamique permet de simuler les parcours professionnels et de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

Graphique 21 : Projection du nombre de départs en retraite dans la fonction publique territoriale à horizon 2030 et 2040 (avant et après la dernière réforme des retraites)



Source : Canopée. Nouveaux départs en retraite vivants au 31/12 de l'année, hors invalides de moins de 62 ans.

Ces départs peuvent constituer une opportunité de repenser la structure des effectifs et l'organisation du travail au sein des collectivités tout en recherchant des pistes d'économies.

4.2.1. La mise en place d'un suivi de l'évolution de la masse salariale

Plusieurs des entretiens ont permis de mettre en avant les dispositifs de gouvernance mis en place par certaines collectivités pour le suivi des indicateurs de la masse salariale. À la ville de Paris, un comité de pilotage « Masse salariale / Effectifs » se réunit chaque mois, en présence des cabinets des élus en charges des finances et des ressources humaines, et des directions concernées. Il permet le suivi de l'exécution du budget dédié à la masse salariale, et l'analyse des sous-jacents de la dépense, en particulier l'évolution des effectifs. Le même dispositif a été présenté à la mission par la mairie de Versailles.

L'association des régions de France a par ailleurs fait part des initiatives recensées en la matière auprès des conseils régionaux :

- ◆ mise en place d'outils de planification (GVT, impact mesures connues, départs à la retraite, recrutement programmés, absentéisme...) et d'outils spécifiques de suivi ;
- ◆ dialogue de gestion continu et suivi mensuel de la masse salariale de chaque direction dans le cadre d'une limite annuelle prédéterminée ;
- ◆ acquisition de logiciels dédiés au pilotage de la masse salariale ;
- ◆ politique de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) orientée sur la gestion des âges et le transfert de compétences et maîtrise des ratios pour contenir le GVT.

4.2.2. La conduite d'une réflexion systématique sur les remplacements de départs et les nouveaux recrutements

D'après l'édition 2023 du Baromètre HoRHizons, le remplacement des départs constitue pour 60 % des collectivités répondantes le premier motif de recrutement des collectivités locales. Cet indicateur est en forte hausse (48 % en 2022, 54 % en 2020 et 2019, 51 % en 2018 et 44 % en 2017), d'après les auteurs en raison « de l'évolution du nombre de départs à la retraite depuis quelques années et d'une limitation dans certaines collectivités du nombre de créations de poste inscrites au budget du fait de la nécessaire maîtrise des dépenses de fonctionnement ». En 2023, moins de 10 % des collectivités répondantes font ainsi état de créations de postes en 2023 (15,6 % en 2022 et 17,4 % en 2020).

Les implications budgétaires sont considérables : les cohortes de départs à la retraite représentent 5 Mds€ de masse salariale chaque année à partir de 2025 et 6 Mds€ à compter de 2032³⁰.

D'après les résultats de l'enquête HoRHizons 2023, la baisse des effectifs n'est identifiée comme un levier de baisse de la masse salariale que par 5 % des répondants, derrière la baisse des cotisations et charges (60 %), l'augmentation des recettes (57 %), l'évolution des modes de gestion (28 %) et la redéfinition de l'offre de services publics (21 %).

Si les collectivités rencontrées par la mission ont souligné la difficulté à réduire les effectifs, et à diminuer le niveau de service public rendu aux usagers, certaines ont décrit la mise en place de procédures internes permettant de réinterroger le besoin de recrutement à chaque nouveau départ.

Ainsi l'association des Régions de France a-t-elle souligné, parmi les bonnes pratiques recensées au sein de son réseau :

- ◆ la mise en place d'un pilotage prospectif des départs en retraite et du principe de non-remplacement d'un départ sur deux ;
- ◆ l'arrêt des créations nettes d'emplois permanents non compensés et la maîtrise des transformations d'emplois ;
- ◆ des revues mensuelles de validation pour la diffusion des postes vacants ;
- ◆ la mise en place d'un comité « agilité » rattaché au comité de direction qui permet de réinterroger tous les postes sur lesquels il y a un départ et l'étude du déploiement de ces postes sur des besoins prioritaires identifiés lors des dialogues de gestion ;
- ◆ la mise en place d'enveloppes de remplacement par pôle pour les services administratifs ;
- ◆ des mesures de réduction des critères de remplacement des agents permanents dans les lycées ;
- ◆ l'organisation d'une commission emploi tous les mois pour examiner les postes vacants.

De même, un conseil départemental rencontré par la mission a-t-il décrit, à compter de 2024, une politique de maîtrise de la masse salariale pouvant reposer sur le non remplacement de certains postes parmi les travailleurs sociaux. Une commune bretonne a mis en avant la suppression de quinze postes nets sur le mandat 2014-2020, marqué par 40 départs en retraite. Une commune francilienne a également fait état d'une politique de gel de recrutements sur certains postes aux fins de maîtrise de la masse salariale.

³⁰ Calcul réalisé à partir des projections de départ calculées à l'aide du modèle Canopée et des salaires bruts moyens des titulaires (36 127 €) et non-titulaires (32 718 €) à 64 ans.

4.2.3. La recherche d'économies dans la mise en œuvre des procédures de mutualisation de fonctions entre collectivités

Dans le chapitre du rapport public annuel publié au mois de mars 2023 consacré à la décentralisation, la Cour des comptes³¹ relevait que les mécanismes de mutualisation entre collectivités *« conçus pour améliorer la qualité et l'efficacité de la gestion de services ou équipements publics »* demeuraient *« insuffisamment utilisés »*.

Les éléments présentés plus haut ont permis de souligner les coûts pouvant émerger à la suite d'une mutualisation, en particulier lorsque celle-ci se double de la recherche d'une amélioration de la qualité du service rendu ou d'un alignement par le haut des conditions de travail des agents.

La recherche d'économies demeure toutefois le facteur déclencheur de certaines mutualisations, et celles-ci restent possibles à certaines conditions. D'après l'enquête de l'AdCF sur les mutualisations entre communes et intercommunalités en 2021, l'objectif de réaliser des économies ou des gains d'efficacité est à l'origine du lancement du projet de mutualisation pour près de 80 % des collectivités interrogées.

Le chiffrage des gains associés à des mutualisations n'est que rarement effectué par les collectivités rencontrées par la mission Le rapport consacré par l'IGF aux mutualisations au sein du bloc communal indiquait avoir *« étudié en détail 35 EPCI et effectué des recherches de littérature qui n'ont permis d'identifier qu'un nombre limité de démarches d'évaluation des gains »*. La mission a toutefois pris connaissance de la méthode développée par Angers pour évaluer les gains de la démarche de mutualisation engagée en 2008 par la ville d'Angers, le centre communal d'action sociale (CCAS) d'Angers et Angers Loire Métropole (ALM). Celle-ci repose sur une analyse par service, en comparant les coûts réels du personnel observés avec et sans mutualisation. D'après les conclusions de ces travaux, près d'un million d'euros (970 000 €) est économisé chaque année grâce à la mutualisation des services (soit 11 ETP). Ces économies proviennent pour 50 % des économies en charge de personnel liées à la réduction des postes de direction. Ce montant correspond à 0,7 % de l'ensemble du budget des ressources humaines de la ville d'Angers, de son CCAS et d'Angers Loire Métropole (145 M€). Par ailleurs, il convient de tenir compte des coûts liés à la conduite de la démarche de mutualisation, en particulier les frais d'accompagnement par des cabinets spécialisés. Pour la ville d'Angers et Angers Loire métropole, ces diverses charges se sont élevées à un total de 730 000 € sur la période 2008-2012 qui ont vocation à être amorties chaque année. Si de telles démarches demeurent rares, la réalisation de schémas de mutualisation, conformément aux dispositions de la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, est un outil de suivi de ces démarches. Ainsi Valence Romans Agglo réalise-t-elle un suivi des moyens humains et financiers, et de l'activité des services mutualisés.

Les entretiens conduits par la mission ont permis de mettre en avant plusieurs facteurs de réussite d'une mutualisation.

³¹ Cour des comptes, *La décentralisation 40 ans après*, mars 2023.

La mutualisation de fonctions support est la formule la plus souvent citée comme une réussite par les collectivités. Cela correspond aux résultats de l'enquête menée par AdCF, qui souligne que les services concernés par les mutualisations sont en premier lieu les services techniques (52 %), la gestion des demandes d'autorisation d'urbanisme (48 %), des systèmes d'information (45 %), des ressources humaines (39 %) et des finances (31 %). La mission a pris connaissance de la démarche de gestion unifiée du personnel entre la ville de Brest et Brest métropole, considéré comme un « *exemple particulièrement abouti* » de mutualisation par la Cour des comptes³². Cela suppose toutefois de faire converger les modes de fonctionnement des communes, ce qui peut constituer un obstacle s'agissant de la fonction RH ou de la fonction Achats (plusieurs exemples relevés en ce sens dans le Gers).

Si les missions de proximité, au contact des citoyens, apparaissent plus difficiles à mutualiser, certaines collectivités y sont également parvenues. Dans le rapport consacré par la Cour des comptes aux polices municipales, il est ainsi noté que sur les 51 villes interrogées en 2018 par l'association Villes de France sur leurs projets de mutualisation, seules deux ont indiqué s'être engagées dans une telle démarche (4 % de l'échantillon). Parmi les facteurs évoqués, la crainte des maires d'une « *perte de proximité de l'intervention* » s'agissant particulièrement d'une compétence qui représente « *une part très symbolique de leur mandat* ». De la même façon, une communauté de communes rencontrée a-t-elle décrit, lors du transfert de la compétence périscolaire des communes vers les EPCI, le refus de transfert de la compétence scolaire en raison d'une « *attache sentimentale* » des élus. De même, au sein d'une autre agglomération, les missions de proximité restent gérées par les communes, malgré la mutualisation totale des fonctions support. Il existe toutefois quelques contre-exemples : la commune de Louviers a ainsi décrit des expériences réussies de mutualisation dans le domaine scolaire (création de groupes scolaires permettant la mutualisation de locaux et de personnel) ou celui de la sécurité (mutualisation de la police municipale de Louviers avec celle d'Incarville).

L'existence d'une ville centre, moteur de mutualisation, apparaît comme un facteur important d'aboutissement de la démarche.

Les dynamiques de mutualisation ne se limitent pas au seul secteur communal. On peut ainsi souligner la dynamique de mutualisation engagée entre le département des Yvelines et le département des Hauts de Seine. Plusieurs départements ont en outre engagé des démarches de mutualisation avec les SDIS, comme en témoigne les résultats du questionnaire recueillis par la mission.

Certaines intercommunalités ont mis en place des structures de gouvernance afin de renforcer l'acceptabilité des mutualisations. La critique de l'éloignement du service des usagers et des agents suite à la mutualisation est une crainte régulièrement citée au cours des entretiens. L'étude consacrée par AdCF aux mutualisations conclut ainsi : « *cette perte de proximité et de réactivité peut alors altérer la dynamique d'amélioration de la qualité du service que l'on attend pourtant d'un processus de mutualisation* ». Parmi les facteurs de réussite des mutualisations, a également été mise en avant la définition de structures de gouvernance et de pilotage : la ville de Brest a ainsi mis en place un dispositif de suivi et de participation des communes à l'exercice des compétences déléguées à l'intercommunalité.

4.2.4. L'analyse des gains potentiels induits par l'externalisation de certaines fonctions exercées en régie

Les entretiens conduits par la mission ont mis en évidence une grande diversité d'organisation au sein des collectivités, et une réflexion la plus souvent pragmatique des élus s'agissant des avantages et inconvénients du recours à un prestataire extérieur.

³² Cour des comptes, Rapport sur les finances publiques locales, 2016.

Le choix de l'externalisation relève le plus souvent d'un choix pragmatique de la part des décideurs locaux. Ainsi, au sein de l'agglomération Valence Agglo Romans, un même service (les piscines) est opéré en régie, en concession, en délégation de service public (DSP) en parallèle. Parmi les critères retenus par les élus : la capacité à exploiter tout le potentiel de l'équipement. Ainsi, en ce qui concerne la collecte des déchets, la masse critique est suffisante à Valence pour l'assurer en régie, mais pas à Romans, ce qui justifie le choix d'une DSP.

Le passage de la régie à la délégation de service public peut se faire au profit d'un partenaire privé ou d'une entreprise publique locale (EPL). Ces dernières offrent aux collectivités et à leurs groupements la possibilité de gestion du service suivant les règles de droit privé. À cet égard, le rapport consacré par l'IGA à ces structures³³ pointait « *un angle mort de la gestion publique locale* » et appelait à « *aider les collectivités territoriales à contenir la dépense des EPL, afin d'éviter en toute hypothèse que celle-ci permette une débudgétisation de certaines dépenses* ». Le rapport recommande un renforcement des règles prudentielles en la matière. La mission a pris connaissance des modalités d'organisation de la relation de Brest Métropole avec ses EPL à travers la démarche « *Maison Commune* » (Prix de l'Innovation de l'AFIGESE 2022), relevée comme une bonne pratique par l'IGA dans ce même rapport.

Les gains éventuels tirés de l'externalisation sont difficiles à mesurer par les collectivités. Au questionnaire transmis par la mission aux départements, et à la question « l'externalisation est-elle un levier d'économies ? », 20 % des 34 départements participants répondent oui, 30 % non et 37 % ne sait pas (13 % de non réponse).

En tout état de cause, la recherche d'économies n'apparaît pas comme l'unique facteur de recours à l'externalisation : le besoin d'une expertise spécifique est également un facteur récurrent du recours à des prestataires extérieurs, de même que la plus grande flexibilité dans la gestion du service.

Parmi les inconvénients de l'externalisation, les collectivités interrogées ont souligné le risque de perte de contrôle sur le service, la nécessité de piloter le prestataire (soulignée par un conseil départemental) et la potentielle rigidité contractuelle qui nécessite des compétences d'achat.

Certaines collectivités ont en outre souligné l'existence d'une externalisation « subie », conséquence des difficultés de recrutement auxquelles elles sont confrontées. Ainsi, dans une commune francilienne, les difficultés de recrutement ont poussé au passage d'un marché d'intérim d'une durée de quatre ans pour assurer l'exercice de la compétence petite enfance, en parallèle de l'adaptation des horaires d'ouverture des crèches. De même, un conseil départemental a-t-il du externaliser la réalisation d'une mission de financement externe après avoir échoué à recruter un chargé de mission sur ce poste.

4.2.5. L'utilisation des marges de manœuvre identifiées pour répondre aux besoins nouveaux en recrutement

La septième édition du Baromètre HoRHizons sur les grandes tendances de l'emploi territorial, publiée en 2022 souligne que « *trop peu de collectivités ont anticipé dans leur recrutement les évolutions amenées par le domaine du numérique et dans une moindre mesure de l'écologie* ». La dernière édition publiée au mois de septembre 2023 indique ainsi que seuls 36 % des élus interrogés jugent « *impactant* » pour la gestion des ressources humaines la prise en compte des grandes transitions (numérique, énergétique, environnementale...), derrière l'accès aux services publics de proximité (41 %), la multiplication des normes (43 %), les difficultés de recrutement (49 %) et les contraintes budgétaires (57 %).

³³ Inspection générale de l'administration, Revue de dépenses La maîtrise des risques par les entreprises publiques locales, juin 2017.

Les intentions de création de poste des collectivités sont ainsi majoritairement attendues au sein des services techniques des collectivités (pour 49 % des collectivités envisageant de recruter prochainement dans le cadre de création de postes), devant les services enfance, éducation, jeunesse (33 %), les fonctions support (31 %) et l'aménagement et le développement (24 %). Les grandes transitions (écologique, énergétique, numérique) devraient faire l'objet de créations de poste pour seulement 19 % des collectivités du panel.

Une étude consacrée en juin 2021 par le CNFPT aux métiers territoriaux³⁴ a permis d'interroger les collectivités sur des métiers considérés comme émergents. Les collectivités répondantes ont majoritairement ciblé des métiers en lien avec les domaines de la communication ou de la gestion. Seules 1,5 % ont évoqué le métier d'animateur environnement. L'étude conclue que parmi les « *grandes transformations en cours* », « *celle qui retient le plus l'attention des collectivités est celle relative aux évolutions numériques. A l'inverse, les deux changements que les répondants citent le moins sont ceux liés à la transition énergétique ainsi qu'aux évolutions en termes d'automatisation et de robotisation* ».

Les entretiens conduits par la mission confirment que le renforcement de leurs compétences environnementales ne figure pas parmi les principaux facteurs de préoccupation des petites collectivités. Rares sont les communes qui, comme une commune bretonne rencontrée, ont évoqué le besoin de formation des agents techniques aux nouveaux standards écologiques. Les collectivités de plus grande taille et celles dont les compétences ont un lien direct avec les grands domaines de la transition (gestion des déchets, lutte contre l'artificialisation, mobilité verte, notamment) apparaissent toutefois plus fortement concernées. Ainsi une métropole a-t-elle récemment annoncé la création de 18 nouveaux postes en lien avec la transition écologique.

Les besoins en termes de compétences et d'emplois liés à la transition ont fait l'objet d'un travail d'évaluation mené par l'Institut de l'Économie pour le Climat (I4CE). D'après les auteurs de l'étude³⁵, l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale bas-carbone suppose au moins 25 000 agents dédiés au pilotage des actions climat, représentant une masse salariale annuelle d'environ 1,5 milliard d'euros.

³⁴ CNFPT, Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale Juin 2021.

³⁵ I4CE, Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone, 14 octobre 2022.

Graphique 22 : Les besoins d'ingénierie climat pour le pilotage et l'animation des actions climat



FIGURE 4 : LES BESOINS D'INGENIERIE CLIMAT POUR LE PILOTAGE ET L'ANIMATION DES ACTIONS CLIMAT

> BESOINS MOYENS HUMAINS (PAR AN À HORIZON 2025 - SNBC2)				
	EN MOYENNE À L'ÉCHELLE RÉGIONALE	EN MOYENNE À L'ÉCHELLE DÉPARTEMENTALE	EN MOYENNE À L'ÉCHELLE D'UN EPCI	MINIMUM AGRÉGÉ À L'ÉCHELLE NATIONALE
				ESTIMATION EN € (DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT)
> ÉLABORATION ET SUIVI DE LA STRATEGIE CLIMAT DE LA COLLECTIVITÉ ~ 3000 ETP 200 M€				
– Des agents dédiés au suivi et à l'animation transverse de la mise en œuvre des objectifs climat de la collectivité et du territoire	17 ETP	1 ETP	1 à 1,5 ETP	
– Pilotage de la politique d'achats responsables	2,5 ETP	Non estimé	1 ETP	
> MAÎTRISE D'OUVRAGE DES INVESTISSEMENTS CLIMAT DE LA COLLECTIVITÉ ~ 9 000 ETP 550 M€				
> BÂTIMENT				
– Rénovation énergétique des bâtiments publics des collectivités	1 ETP/50000 m² + 1 CEP/EPCI			
> MOBILITÉ				
– Développement des aménagements cyclables	3 ETP / 100 000 habitants			
> ÉNERGIES RENOUVELABLES				
– Réseaux de chaleur urbains	1 ETP/5 000 logements raccordés			
> DES MOYENS HUMAINS POUR ACCÉLÉRER LA DÉCARBONATION DES ACTEURS DU TERRITOIRE ~ 13 000 ETP 800 M€				
> BÂTIMENT ET URBANISME				
– Accompagnement à la rénovation énergétique des logements	1 ETP tous les 20 à 30 000 habitants			
– Pilotage objectif ZAN	Non estimé	Non estimé	1 + 1 ETP/SCOT	
> MOBILITÉ				
– Élaboration et suivi de la politique de mobilité durable	Non estimé	Non estimé	au minimum 1 ETP	
– Animation et sensibilisation (vélo, covoiturage,...)	6 ETP / 100 000 habitants			
– Décarbonation du parc de véhicules (ZFE, IRVE)	Non estimé	1 ETP + 1 ETP/10 Dpts	1,5 ETP/métropole + 2 ETP/ZFE	
> ÉNERGIES RENOUVELABLES				
– Favoriser le déploiement de projets ENR sur le territoire	5 à 10 ETP	Non estimé	0,6 ETP (+ relais communes)	
> ALIMENTATION DURABLE				
– Restauration collective durable et projets alimentaires territoriaux	Non estimé	Non estimé	1 à 2 ETP	

©HCE_

Source : 14CE, Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone, 14 octobre 2022.

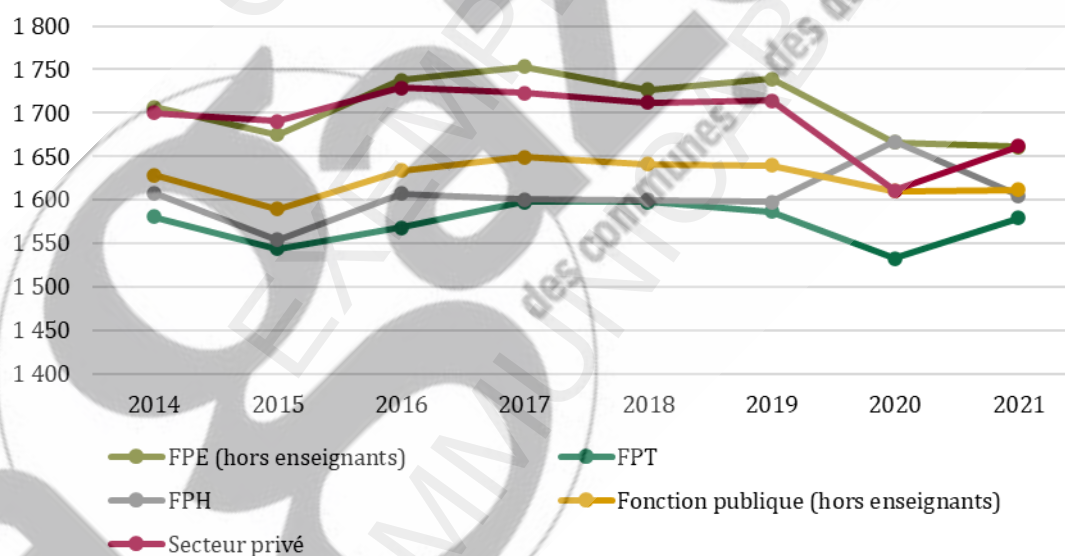
4.3. Des actions complémentaires peuvent être menées sur le temps de travail et la qualité de vie au travail des agents

4.3.1. L'augmentation et l'optimisation du temps de travail

En 2021, la durée annuelle effective travaillée des agents à temps complet de la fonction publique territoriale est de 1 579 heures, une durée inférieure de 28 heures à la durée légale³⁶, de 33 heures à la durée observée dans l'ensemble de la fonction publique (hors enseignants) et de 83 heures avec la durée observée dans le secteur privé. Suite à la refonte de l'Enquête Emploi de l'INSEE, ces données sont difficilement comparables à celles des années précédentes. C'est pourquoi l'analyse de la série longue se limite à la période 2014-2019.

Entre 2014 et 2019, la durée annuelle effective travaillée des agents à temps complet de la fonction publique territoriale augmente faiblement (+0,4 %) par rapport à la hausse constatée au sein de la FPE (hors enseignants) (+1,9 %) et dans l'ensemble de la fonction publique hors enseignants (+0,7 %). En conséquence, l'écart constaté dans la durée annuelle de travail entre agents de l'État et agents des collectivités augmente sensiblement, de l'ordre de 20,6 % entre 2014 et 2019.

Graphique 23 : Évolution des durées annuelles effectives travaillées des agents ou salariés à temps complet (en heures)

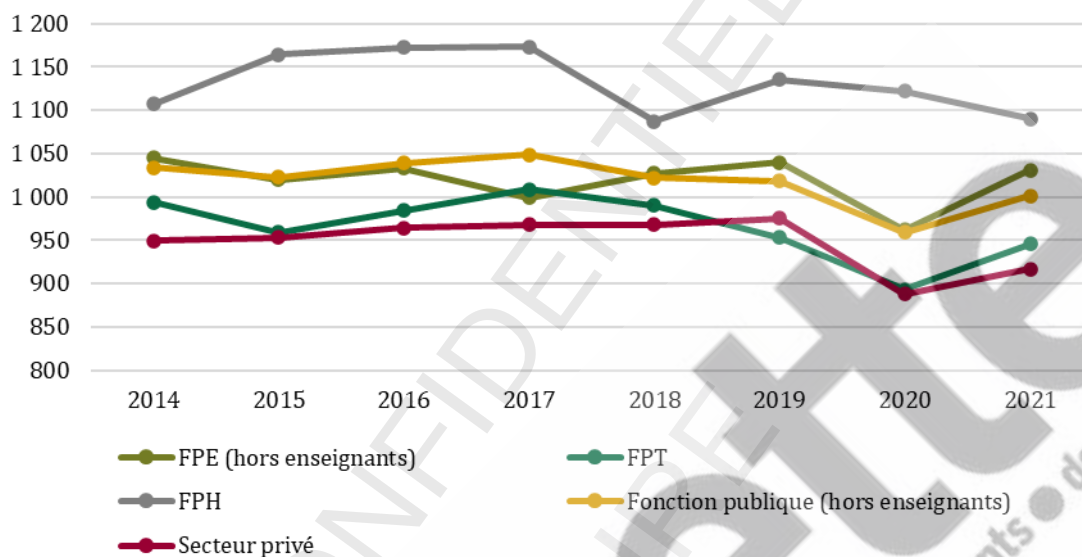


Source : Enquêtes Emploi, Insee, Traitement DGAFP - SDessi. Champ : Agents de la fonction publique, hors enseignants, et salariés du privé à temps complet âgés de 15 ans ou plus au 31 décembre ; France (hors Mayotte). Hors apprentis, contrats de professionnalisation, stagiaires et contrats aidés. Note : Suite à la refonte de l'enquête Emploi, les résultats de l'année 2021 ne sont pas comparables à ceux des années précédentes.

Dans le même temps, la durée de travail des agents à temps partiel connaît une baisse de l'ordre de 4,1 % au sein de la fonction publique territoriale, alors qu'elle n'est que de -0,5 % dans la fonction publique d'État (hors enseignants) et de -1,5 % dans l'ensemble de la fonction publique (hors enseignants).

³⁶ Article L611-1 du code général de la fonction publique.

Graphique 24 : Évolution des durées annuelles effectives travaillées des agents et salariés à temps partiel (en heures)



Source : Enquêtes Emploi, Insee. Traitement DGAFP - SDessi. Champ : Agents de la fonction publique (hors enseignants) et salariés du privé à temps partiels, âgés de 15 ans ou plus au 31 décembre ; France (hors Mayotte). Hors apprentis, contrats de professionnalisation, stagiaires et contrats aidés. Note : Suite à la refonte de l'enquête Emploi, les résultats de l'année 2021 ne sont pas comparables à ceux des années précédentes.

L'augmentation, bien que limitée, de la durée annuelle de travail au sein de la fonction publique territoriale peut refléter la mise en conformité progressive avec la durée minimale de 1 607 heures³⁷ suite à l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique qui met fin aux régimes dérogatoires antérieurs à 2001.

La DGCL a cependant souligné le maintien de nombreuses sujétions, suivant des règles pouvant différer selon la strate et le secteur géographique. L'article 2 du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 prévoit en effet la possibilité de réduire la durée annuelle de travail pour tenir compte de la nature des missions et des cycles de travail qui en résultent. Le rapport sur le temps de travail dans la fonction publique établi en mai 2016 par Philippe Laurent recommande l'application de cette dérogation aux seules contraintes et sujétions ayant un impact sur la santé (travail de nuit, exposition à des agents dangereux). D'après la DGCL, l'État se limite en la matière à la dénonciation des sujétions manifestement irrecevables sans qu'il ne soit aujourd'hui possible de suivre la nature et le volume des sujétions aujourd'hui mises en œuvre.

La réforme de l'organisation du travail au sein des collectivités doit tenir compte des enjeux en termes d'attractivité. Ainsi d'après le baromètre HoRHizons, 24 % des collectivités répondantes identifient l'organisation du temps de travail avec la mise en place de RTT comme un levier d'attractivité et de fidélisation des agents.

Les collectivités rencontrées par la mission ayant mis en œuvre une réforme du temps de travail ont souvent cité l'effet déclencheur des mutualisations et des rapprochements de services, pouvant conduire à interroger l'organisation interne en vigueur.

³⁷ L'enveloppe horaire de 1 607 heures a été définie par l'article 3 du décret 2004-1307 du 26 novembre 2004.

Une étude réalisée à la demande de l'Association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités (ADRH-GCT) par des élèves administrateurs territoriaux en avril 2017 identifiait les différents leviers à la disposition des collectivités pour la réforme du temps de travail en matière d'augmentation et d'optimisation du temps de travail. Au cours de ses entretiens, la mission a pris connaissance de la démarche mise en œuvre par une région au moment du passage aux 1 607 heures, soit la suppression de cinq jours de congés et de la moitié des motifs d'autorisations spéciales d'absence. Aux côtés des mesures de suppression de jours de congés et de réduction des ASA, l'étude de l'ADRH-GCT citait des exemples d'augmentation du cycle hebdomadaire, de limitation des RTT et des récupérations, et de suppression des bonifications d'ancienneté. En matière d'optimisation du temps de travail, la mission a recueilli l'expérience de rationalisation des heures supplémentaires récurrentes d'une commune normande. Alors que celles-ci représentaient 0,5 M€ sur 12 M€ de masse salariale en 2015, la réflexion conduite sur les besoins de la collectivité et l'annualisation du temps de travail sur certaines fonctions (ex : évènementiel) auraient permis de générer 0,2 M€ d'économies, un chiffre que la mission n'a pu expertiser. A la ville de Paris, le comité de pilotage de la masse salariale réuni chaque mois offre l'occasion d'une étude mensuelle de la consommation de chaque direction en matière d'heures supplémentaires et de vacations (suivi de la consommation de leur enveloppe définit chaque début d'année). Aux côtés des mesures d'annualisation du temps de travail, l'étude de l'ADRH-GCT met en avant des exemples de récupération des heures supplémentaires favorisée, de compensation des horaires atypiques par du régime indemnitaire et d'amélioration du fonctionnement du service. On peut également citer la mise en place de méthodes de suivi du temps de travail, à l'image du conseil régional de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), qui a introduit dans les lycées des outils d'optimisation des plannings interfacés avec des logiciels de suivi du temps de travail.

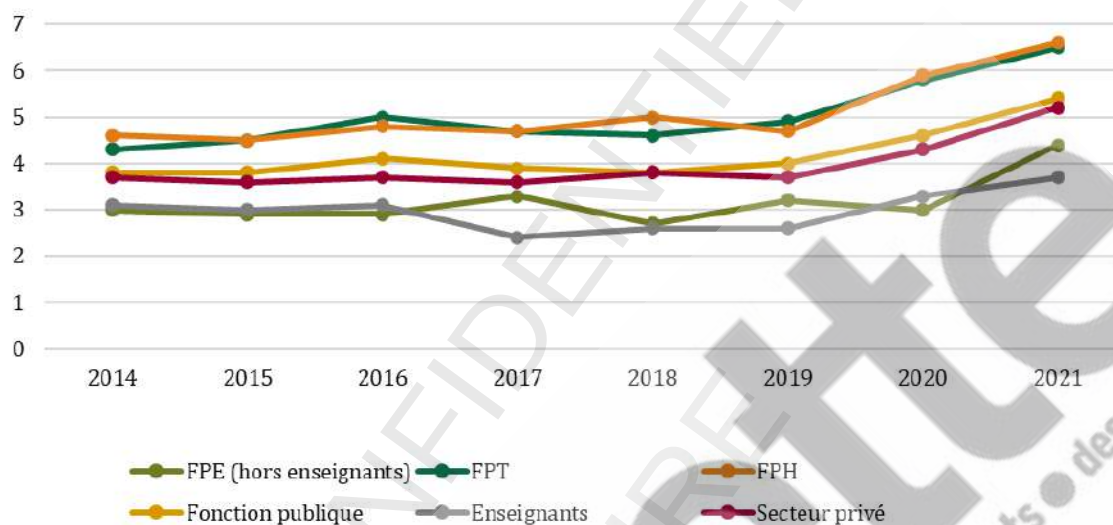
4.3.2. La lutte contre l'absentéisme

Parallèlement à la poursuite de la mise en conformité avec la durée minimale du travail, des actions semblent devoir être menées pour lutter contre l'absentéisme.

En 2021, 6,5 % des salariés de la FPT ont été absents au moins un jour au cours d'une semaine donnée pour raison de santé contre 5,4 % dans l'ensemble de la fonction publique et 5,2 % dans le secteur privé. Suite à la refonte de l'Enquête Emploi de l'INSEE, ces données sont difficilement comparables à celles des années précédentes. C'est pourquoi l'analyse de la série longue se limite à la période 2014-2019.

Entre 2014 et 2019, la part des salariés absents au moins un jour au cours d'une semaine donnée pour raison de santé augmente fortement dans la FPT (+14,0 %) par rapport à la FPE (hors enseignants (+6,7 %) et à l'ensemble de la fonction publique (+5,3 %). Cet indicateur demeure stable dans le secteur privé sur la période (+0,0 %). Par conséquent, l'écart entre FPT et FPE hors enseignants augmente de 30,8 %.

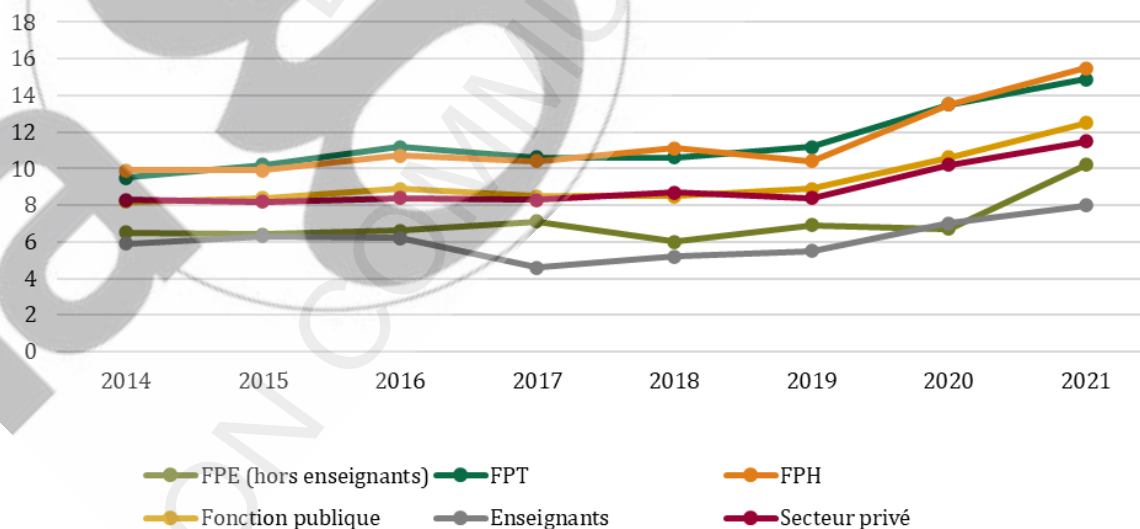
Graphique 25 : Part des salariés absents au moins un jour au cours d'une semaine donnée pour raison de santé dans les différents versants de la fonction publique et dans le secteur privé (en %)



Source : Enquêtes Emploi, Insee. Traitement DGAFP - SDess. Champ : France (hors Mayotte), salariés, hors apprentis, contrats de professionnalisation, stagiaires et contrats aidés. Note 1 : Suite à la refonte de l'enquête Emploi, les résultats de l'année 2021 ne sont pas comparables à ceux des années précédentes. Note 2 : Sont prises en compte ici les absences pour maladie (y compris garde d'enfant malade) ou accident du travail.

Ce phénomène est également visible en considérant la durée des absences pour raison de santé. Le nombre moyen de jours d'absence au cours de l'année par personne pour raison de santé dans la fonction publique territoriale est de 14,9 jours en 2021, soit 2,4 jours de plus que dans l'ensemble de la fonction publique et 3,4 jours de plus que dans le secteur privé. Entre 2014 et 2019, le nombre de jours moyen progresse dans la fonction publique territoriale de 17,9 % contre 6,2 % dans la FPE (hors enseignants) et 8,5 % dans l'ensemble de la fonction publique (+1,2 % dans le secteur privé).

Graphique 26 : Nombre moyen de jours d'absence au cours de l'année par personne pour raison de santé dans les différents versants de la fonction publique et dans le secteur privé (en jours)



Source : Enquêtes Emploi, Insee. Traitement DGAFP - SDess. Champ : France (hors Mayotte), salariés. Hors apprentis, contrats de professionnalisation, stagiaires et contrats aidés. Note 1 : Suite à la refonte de l'enquête Emploi, les résultats de l'année 2021 ne sont pas comparables à ceux des années précédentes. Note 2 : Sont prises en compte ici les absences pour maladie (y compris garde d'enfant malade) ou accident du travail.

D'après le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, « les *absences pour raison de santé sont plus importantes dans la fonction publique que dans le secteur privé, en partie en raison d'effets de structure (plus de femmes et âge plus élevé), mais pas exclusivement. La part des métiers les plus pénibles peut aussi contribuer à expliquer ces écarts individuels. En effet, les conditions de travail (contraintes physiques, horaires de travail atypiques, risques psychosociaux, etc.) influent également sur les absences pour raison de santé* ».

Pour analyser les tendances récentes de l'absentéisme dans les collectivités locales, la mission a mobilisé les données issues du panorama annuel consacré à la qualité de vie au travail et à la santé des agents dans les collectivités territoriales par le groupe Relyens³⁸. Il ressort de cette étude que le taux d'absentéisme demeure à un niveau élevé et en légère augmentation (+0,1 %) par rapport à l'année 2020. La maladie ordinaire est, en 2021, le premier motif d'absence des agents territoriaux, devant la maladie longue ou la longue durée, et devant les accidents du travail. L'évolution du taux d'absentéisme depuis 2015 est décrite comme la résultante de plusieurs phénomènes :

- ◆ une augmentation continue de la gravité (durée moyenne) des arrêts, tout type d'arrêt confondu, qui s'accélère depuis 2019. Celle-ci atteint 51 jours en 2021 ;
- ◆ une stabilité de la fréquence (nombre d'arrêts par agent) et de l'exposition (nombre d'agents en arrêt) jusqu'en 2020, puis en légère baisse.

En ce qui concerne l'allongement de la durée des absences, l'étude évoque « *le vieillissement, sur des métiers à forte pénibilité exercés dans des conditions contraintes* ». Deux phénomènes ont pu contribuer à l'augmentation de la gravité des arrêts : en 2018, l'introduction du jour de carence et, en 2020, la pandémie de Covid-19.

La réduction de l'absentéisme est un facteur de préoccupation pour les collectivités rencontrées par la mission, qui constatent aussi souvent leur difficulté à agir. De nombreuses collectivités ont lié la progression du taux d'absentéisme avec des phénomènes d'usure professionnelle, notamment sur certains postes fortement exposés. La mise en place de mesures de maintien dans l'emploi et de reclassement est un enjeu jugé prioritaire par plusieurs interlocuteurs de la mission. Les coûts de remplacement et d'aménagement de poste sont estimés peser de façon significative sur l'évolution de la masse salariale (par exemple pour une commune bretonne rencontrée).

Les départements interrogés par voie de questionnaire par la mission ont listé les métiers les plus concernés par l'absentéisme : l'entretien et les collèges ont été cités par 44 % des répondants. La restauration l'a été par 26 % d'entre eux et le secteur social par 24 %.

Une étude conduite par des élèves de l'institut national des études territoriales (INET)³⁹ à la demande de l'ADRH-GCT a permis d'identifier une série de bonnes pratiques en matière de lutte contre l'absentéisme. Sont notamment identifiés :

- ◆ parmi les leviers managériaux :
 - impliquer et responsabiliser la chaîne hiérarchique de la direction à l'encadrement intermédiaire ;
 - conforter le bien-être et mieux prendre en compte les conditions de travail ;
 - améliorer la relation et la coordination entre suivi médical et attentes de services de l'employeur ;
- ◆ parmi les leviers incitatifs et de contrôle :

³⁸ L'étude porte sur un échantillon de 451000 agents CNRACL travaillant au sein de 15 850 collectivités territoriales. Les arrêts de travail concernés sont ceux de toute nature ayant été déclarés entre 2016 et 2021.

³⁹ Association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités (ADRH-GCT), *L'absentéisme dans les collectivités territoriales : mesure et pratiques*, 19 avril 2016

Annexe I

- moduler le régime indemnitaire pour valoriser / favoriser la présence. À cet égard, d'après la huitième édition du baromètre HoRHizons, l'absentéisme constitue un critère de modulation du RIFSEEP pour 35 % des collectivités répondantes ;
- faire procéder au contrôle des motifs pour apprécier médicalement l'opportunité des arrêts.

Parmi les collectivités interrogées par la mission, les bonnes pratiques ci-dessous ont été citées en matière de prévention de l'usure professionnelle et d'accompagnement à la mobilité interne ou externe : des actions sur la santé et la sécurité au travail de certains personnels particulièrement exposés (par exemple les agents des lycées de la région Ile-de-France), la mise en place d'une politique de qualité de vie au travail et des dispositifs d'accompagnement vers les deuxième carrières pour faciliter la reconversion et garantir l'employabilité des agents (ville de Paris), le renouvellement du matériel pour limiter les troubles musculosquelettiques (commune de Pont-Aven), une approche préventive de reconversion avant inaptitude et la facilitation des changements de postes, notamment d'agents techniques vers administratifs (conseil départemental du Finistère).



ANNEXE II

Achats et charges externes des collectivités



SOMMAIRE

1. DU POINT DE VUE COMPTABLE, LES ACHATS DES COLLECTIVITÉS REPRÉSENTENT 51 MD€ EN 2022, SOIT 24 % DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS, AVEC UNE FORTE EXPOSITION À L'INFLATION	1
1.1. En 2022, les communes et groupements à fiscalité propre concentrent 71 % des achats des collectivités.....	1
1.1.1. <i>La notion des « achats » dans les collectivités peut s'appréhender selon une approche juridique et une approche comptable.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Selon l'approche juridique des achats, les montants des marchés publics des collectivités représentaient environ 38 Md€ en 2021.....</i>	<i>5</i>
1.1.3. <i>Selon l'approche comptable, en 2022, les achats et charges externes des collectivités s'élevaient à 51,3 Md€ et connaissent une augmentation de 11,4 % par rapport à 2019, dans un contexte d'inflation.....</i>	<i>8</i>
1.2. La hausse des dépenses d'achats des collectivités de 11,4 % entre 2019 et 2022 s'explique en partie par l'effet de l'inflation.....	27
1.2.1. <i>Avec le retour de l'inflation, les coûts des collectivités augmentent, et le bloc communal est le plus exposé puisque les catégories d'achats les plus soumises à l'inflation représentent au moins 44 % de leur structure d'achats</i>	<i>27</i>
1.2.2. <i>Face à l'inflation, les collectivités bénéficient de mesures de soutien et font preuve d'innovation pour maîtriser leurs consommations.....</i>	<i>33</i>
2. LA BOITE À OUTILS QUE CONSTITUE LE CODE DE LA COMMANDE PUBLIQUE POURRAIT ÊTRE DAVANTAGE UTILISÉE POUR AMÉLIORER LA PERFORMANCE DES ACHATS, GRÂCE À UNE PROFESSIONNALISATION ACCRUE ET À LA MASSIFICATION	36
2.1. La détermination du « juste besoin » et la stimulation du secteur concurrentiel constituent un levier d'économie	36
2.2. L'ingénierie des marchés, notamment grâce à l'allotissement, permet de stimuler la concurrence pour obtenir des prix plus faibles.....	39
2.3. La massification des achats est un levier permettant, lorsque les conditions sont réunies, d'envisager des économies de l'ordre de la dizaine de pourcents pour certains segments d'achat	40
2.3.1. <i>Les centrales d'achat permettent de réaliser des économies d'échelle, de réduire les coûts de procédures et d'accéder à un niveau standard de qualité</i>	<i>41</i>
2.3.2. <i>Les groupements de commande constituent une autre manière de massifier en mutualisant les procédures de passation et augmentant le volume acheté</i>	<i>43</i>
2.3.3. <i>Toutes les catégories d'achat ne présentent pas les conditions nécessaires pour les centrales d'achat et les groupements de commandes, en particulier la définition du besoin doit pouvoir être suffisamment uniforme</i>	<i>45</i>
2.3.4. <i>Il n'existe pas de mesure généralisée des gains achats et de leurs conversions en économie budgétaire, faute de données au niveau des collectivités sur le prix unitaire du marché avec et sans mutualisation.....</i>	<i>49</i>

2.4. En parallèle de la massification, d'autres stratégies de maîtrise des dépenses d'achats existent : la réduction des quantités consommées et l'internalisation de certains achats.....	51
2.4.1. <i>L'adoption de comportements sobres en réduisant des quantités consommées, en particulier sur certains postes comme l'énergie, constitue un autre levier d'économie sur les dépenses d'achats.....</i>	<i>51</i>
2.4.2. <i>En analysant l'opportunité de l'internalisation de certains achats, les collectivités peuvent réaliser des économies budgétaires et améliorer la qualité des produits.....</i>	<i>52</i>
2.5. Le niveau de professionnalisation de la fonction achats est croissant avec la taille de la collectivité	53
3. LA CONSTRUCTION D'UN RÉFÉRENTIEL DE COÛTS, OUTIL PERMETTANT DE COMPARER DES COÛTS-TYPE, GAGNERAIT À ÊTRE DÉVELOPPÉE POUR ENCOURAGER LE PARTAGE DE BONNES PRATIQUES.....	54
3.1. L'analyse des comptes de charges en comptabilité permet de fournir une première version d'un référentiel de coûts pour les achats.....	54
3.2. La comptabilité analytique permet de rendre visibles les coûts complets consolidés des services métiers de la collectivité.....	60
3.3. L'exploitation de la comptabilité fonctionnelle peut permettre la définition de coût standard.....	63
3.4. La production d'un référentiel de coût fondé sur des données récoltées via déclaration des collectivités pose des difficultés d'homogénéité des données...	65

1. Du point de vue comptable, les achats des collectivités représentent 51 Md€ en 2022, soit 24 % des dépenses de fonctionnement des collectivités, avec une forte exposition à l'inflation

1.1. En 2022, les communes et groupements à fiscalité propre concentrent 71 % des achats des collectivités

1.1.1. La notion des « achats » dans les collectivités peut s'appréhender selon une approche juridique et une approche comptable

La notion d'achat des collectivités peut renvoyer à plusieurs définitions, qui relèvent d'approches différentes.

Une première approche, juridique, part du constat que les achats des collectivités relèvent du droit de la commande publique, auquel les collectivités sont soumises d'après l'article L. 1211-1 du code de la commande publique (CCP), dans leur qualité de personnes morales de droit public. Il prévoit notamment qu'au-dessus de certains seuils d'achats, les collectivités doivent procéder à des appels d'offre avec mise en concurrence (voir l'encadré 3). L'observation de l'ensemble des appels d'offres passés par les collectivités donne ainsi une indication de leurs achats, sans toutefois mesurer ceux qui sont passés sans mise en concurrence avec un montant inférieur aux seuils.

En 2021, d'après les données du recensement économique de la commande publique (voir encadré 1), le montant des marchés publics passés par les collectivités était de 38,2 Md€, pour 126 110 marchés publics.

Une seconde approche, comptable, consiste à s'appuyer sur les dépenses consignées au sein de la section de fonctionnement dans les comptes 60, 61 et 62 (sauf le 621) des budgets des collectivités, qui sont usuellement agrégés sous le terme d'achats et charges externes. Selon ce périmètre, les achats des collectivités représentent 51,3 Md€ en 2022¹.

Ces deux approches conduisent à des périmètres d'analyse différents et aucun n'est inclus dans l'autre :

- ♦ seuls les marchés dont le montant est supérieur à certains seuils sont recensés par l'Observatoire économique de la commande publique (OECF) (voir l'encadré 1) ;
- ♦ les marchés par appel d'offre et mise en concurrence peuvent excéder le périmètre de la section de fonctionnement puisqu'ils concernent également des marchés dont les dépenses sont rattachées à la section d'investissement, comme les marchés de travaux.

¹ D'après les données OFGL consolidées entre budgets annexes et budgets principaux et consolidées pour toutes les collectivités.

Encadré 1 : Recensement économique de la commande publique

L'obligation de recensement des marchés publics trouve son origine dans le droit européen. En France, l'OECP, défini à l'article R. 2196-2 du CCP et dont les missions sont précisées par l'arrêté du 22 mars 2019 relatif au recensement économique de la commande publique, est responsable de ce recensement.

Le recensement économique des contrats vise à connaître, analyser et diffuser les données chiffrées de la commande publique en France, et notamment l'évolution de l'accès des très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) aux contrats publics. Il est obligatoire pour :

- ♦ tous les acheteurs et tous les contrats dont le montant est supérieur ou égal à 90 000 € HT ;
- ♦ les avenants ou actes de sous-traitance de ces contrats.

Pour les contrats d'un montant inférieur à 90 000 € HT, le recensement est fortement recommandé.

S'agissant des montants en euros, les données de l'OECP correspondent à la contractualisation des acheteurs, ici les collectivités territoriales, et non leurs dépenses réelles. Autrement dit, il s'agit des chiffres des dépenses maximales que les collectivités prévoient sur un à quatre ans, mais il n'y a pas équivalence avec les dépenses qui sont ensuite constatées du point de vue comptable.

Source : Mission et Direction des affaires juridiques.

Conformément à la lettre de mission qui s'appuie sur la notion d'achats et charges externes, pour les analyses quantitatives, la mission a retenu le périmètre comptable des achats, précisé dans le tableau 1 selon la nomenclature comptable M57.

Tableau 1 : Périmètre comptable retenu par la mission d'après la nomenclature comptable M57

Libellé	Numéro de compte
Achats stockés - Matières premières (et fournitures)	602
Achats stockés - Autres approvisionnements	603
Variation des stocks (approvisionnements et marchandises)	604
Achats d'études, prestations de services	605
Achats de matériel, équipements et travaux	606
Achats non stockés de matières et fournitures	607
Achats de marchandises	608
Frais accessoires sur terrains en cours d'aménagement	609
Rabais, remises et ristournes obtenus sur achats	611
Contrats de prestations de services	612
Locations	613
Charges locatives et de copropriété	614
Entretien et réparations	615
Primes d'assurances	616
Études et recherches	617
Divers	618
Rabais, remises et ristournes obtenus sur services extérieurs	619
Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	622
Publicité, publications, relations publiques	623
Transports de biens et transports collectifs	624
Déplacements et missions	625
Frais postaux et frais de télécommunications	626
Services bancaires et assimilés.	627
Divers	628
Rabais, remises et ristournes obtenus sur autres services extérieurs.	629

Source : Nomenclature comptable M57 en vigueur eu 1^{er} janvier 2023.

Annexe II

Dans les faits, les agents des collectivités responsables de conduire les achats peuvent être en charge des achats et de la commande publique sans opérer de distinction entre les dépenses rattachées à la section de fonctionnement et d'investissement. Dès lors, les analyses de la mission relevant de l'aspect organisationnel de la fonction achats dépassent le strict cadre des « achats et charges externes ».

L'analyse quantitative des achats et charges externes est menée sur l'ensemble des collectivités territoriales, dans une acception large : régions, départements, communes, mais aussi les établissements de coopération intercommunale. Les périmètres de chaque catégorie de collectivité sont définis d'après ceux des analyses de la Direction générale des collectivités locales², en particulier pour les régions et départements :

- ♦ pour les régions, le champ comprend toutes les régions ainsi que les collectivités territoriales uniques de Martinique et Guyane à partir de 2016 et la collectivité de Corse à partir de 2018 ;
- ♦ pour les départements, le champ comprend tous les départements hors les collectivités territoriales uniques de Martinique et Guyane et la collectivité de Corse, et hors la Ville de Paris.

S'agissant des communes, pour toutes les analyses agrégées, la mission a retenu toutes les communes. En revanche, pour les analyses désagrégées catégorisant les communes selon leurs tranches de population, la ville de Paris a été exclue, selon le périmètre retenu par la Direction générale des collectivités locales (DGCL). La mission a également exclu Mayotte, du fait de la particularité des données de recensement pour ce territoire.

Au titre du périmètre budgétaire, la mission a retenu uniquement les budgets principaux, pour les analyses selon l'approche comptable. Il serait théoriquement utile et souhaitable de prendre en compte les budgets consolidés (principaux et annexes), mais l'hétérogénéité des budgets annexes n'a pas permis cette analyse.

² « [Les collectivités locales en chiffres](#) » sont des études publiées annuellement qui rassemblent des analyses sur les finances des collectivités sur dix chapitres.

Encadré 2 : Normes comptables

Le référentiel budgétaire et comptable dénommé M 57 deviendra obligatoire pour toutes les collectivités territoriales au 1^{er} janvier 2024, avec une version simplifiée pour les communes de moins de 3500 habitants. Il abroge la presque totalité des autres instructions budgétaires et comptables (M14, M52, M61, M71, M831 et M832). La généralisation du référentiel M57 par les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs au 1^{er} janvier 2024 s'inscrit dans une perspective d'amélioration de la qualité comptable, liée aux expérimentations en cours de la certification des comptes locaux, des dispositifs alternatifs à la certification ainsi que du compte financier unique.

Le référentiel M57 est régi par l'arrêté du 29 décembre 2014 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs. Le plan comptable de l'instruction budgétaire est mis à jour chaque année.

Le site de la DGCL présente l'instruction budgétaire et comptable à jour, les maquettes consolidées de la M57 en version abrégée ou développée et les tables de transposition entre les maquettes budgétaires et comptables actuelles et la M57. Le plan de compte abrégé est prévu pour les collectivités de moins de 3 500 habitants (le cadre budgétaire associé à ce plan de compte est assoupli). Toutefois, une collectivité de moins de 3 500 habitants peut décider d'appliquer le plan de compte M57 développé.

Les collectivités ont jusqu'au 1^{er} janvier 2024 pour basculer sur le référentiel M57. Jusque-là, différentes comptabilités restent applicables au secteur public local selon le type de collectivités (communes, départements, régions) et selon la nature de l'activité exercée (service public administratif ou service public à caractère industriel et commercial). Ces différents types de comptabilités se déclinent par des instructions comptables :

- l'instruction M14 développée pour les communes de 500 habitants et plus ;
- l'instruction M14 abrégée pour les communes de moins de 500 habitants ;
- l'instruction M42 pour les départements ;
- l'instruction M71 pour les régions ;
- diverses autres instructions pour les budgets annexes, les services à caractère industriel et commercial, les offices publics de l'habitat (OPH), les établissements ou service social ou médico-social (ESMS) etc.

Source : Mission d'après la direction générale des collectivités locales.

Encadré 3 : Code de la commande publique

La notion de marché, au sens de la commande publique, est définie à l'article L. 1110-1 du code de la commande publique (CCP). Il s'agit d'un « *un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent* ». Sont soumis au code de la commande publique les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article L. 1211-1 du CCP, comprenant les collectivités locales dans le cadre de la mission.

Le CCP encadre les conditions dans lesquelles les pouvoirs adjudicateurs nouent des marchés. Un marché public est soumis à des principes fixés par la législation :

- ◆ liberté d'accès à la commande publique ;
- ◆ égalité de traitement des candidats ;
- ◆ transparence des procédures.

Pour appliquer les principes fondamentaux de la commande publique, les textes européens (directives 2014/24/UE et 2014/25/UE relatives aux marchés publics notamment) et nationaux imposent des conditions de mise en concurrence et d'information des candidats variables en fonction de l'objet et du montant de l'achat.

Plus les enjeux financiers sont importants, plus les règles sont strictes ; on distingue ainsi, par ordre décroissant d'enjeu :

- ◆ les procédures formalisées ;
- ◆ les procédures adaptées ;
- ◆ les procédures sans publicité ni mise en concurrence.

Annexe II

Les seuils applicables dépendent à la fois de la nature des prestations (travaux versus fournitures et services) et de la date de passation. Ils sont détaillés dans l'avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique.

Tableau 2 : Seuils au-delà desquels la procédure formalisée doit être utilisée (en €) jusqu'au 31 décembre 2023

Type de marché	Seuil
Fournitures et services	215 000
Travaux	5 382 000

Source : Avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique en date du 9 décembre 2021.

Tableau 3 : Seuils en deçà desquels la procédure sans publicité ni mise en concurrence peut être utilisée (en €) jusqu'au 31 décembre 2023

Type de marché	Seuil
Fournitures et services	40 000
Travaux	40 000

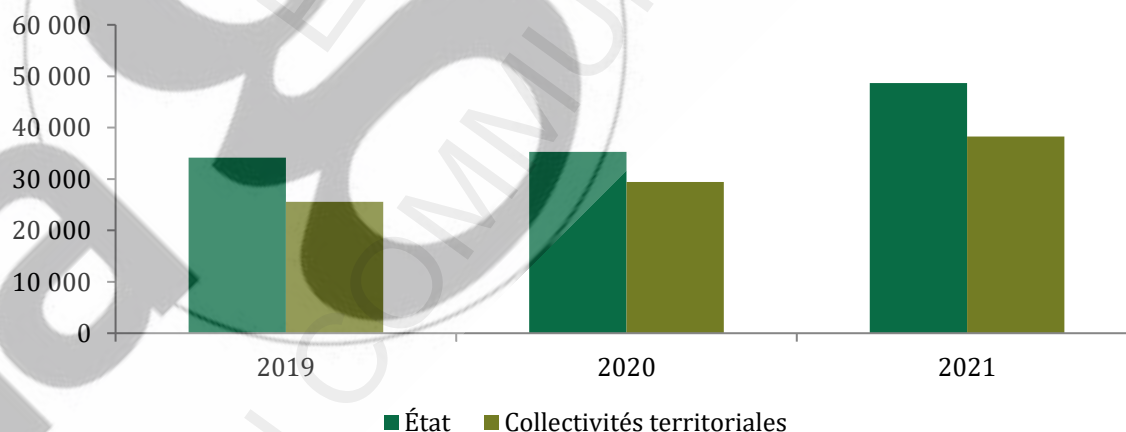
Source : Article R. 211-8 du CCP.

Source : Mission, d'après le code de la commande publique.

1.1.2. Selon l'approche juridique des achats, les montants des marchés publics des collectivités représentaient environ 38 Md€ en 2021

L'analyse des données de commande publique des collectivités, collectées par l'OECP (voir l'encadré 1), révèle qu'en comparaison avec l'État, les collectivités présentent un montant³ total de marchés publics inférieur d'environ 11 Md€ (voir graphique 1) : il s'élève à 38 Md€ en 2021 pour les collectivités et à 49 Md€ pour l'État.

Graphique 1 : Montants des marchés publics des collectivités territoriales et de l'État entre 2019 et 2021, en M€



Source : OECP.

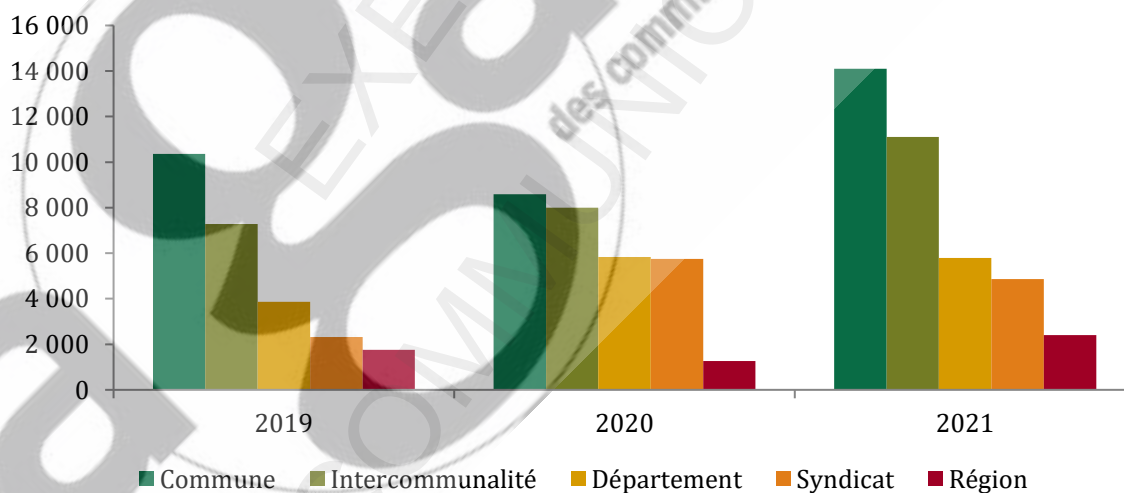
³ La notion de montant des marchés publics renvoie à l'obligation de déclaration des données de marché pour tous les acheteurs et tous les contrats dont le montant est supérieur ou égal à 90 000 € HT et pour tous les avenants ou actes de sous-traitance de ces contrats. Le montant correspond à la somme déclarée lors du recensement de la commande publique, c'est-à-dire avant l'exécution du marché, il ne s'agit donc pas du montant réellement réalisé lors de la passation du marché.

Parmi les collectivités, ce sont les communes qui ont le plus grand de montant de marchés publics depuis 2018. En 2021, le montant des marchés publics passés par les communes s'élevait à 14,1 Md€ (voir graphique 2), tandis qu'il était à 11,1 Md€ pour les intercommunalités, 5,8 Md€ pour les départements, 4,9 Md€ pour les syndicats et 2,4 Md€ pour les régions.

Le taux de croissance du montant des marchés publics des collectivités recensés entre 2019 et 2021 s'établit 50 %. Pour comparaison, les montants de marchés publics de l'État ont cru de 42 % entre 2019 et 2021. Les syndicats sont les collectivités ayant connu la plus forte croissance, avec un taux de croissance de 110 %. En parallèle, avec des montants plus importants, les intercommunalités (GFP) ont également observé une croissance dynamique en augmentant de 53 % les montants de marchés publics. Cette forte hausse s'explique par la variation du nombre d'acheteurs en 2021 et l'augmentation du nombre de déclarations⁴ de marchés (qui représente 61 % de la hausse). Les nouveaux arrivants en 2021 ont plus que compensé la perte liée aux départs d'acheteurs présents en 2019 et les acheteurs présents en 2019 et toujours présents en 2021 ont plus déclaré qu'en 2019. Le caractère non exhaustif du recensement des marchés par l'OECP invite toutefois à analyser ces tendances avec précaution.

La hausse conjointe des montants de marchés publics des communes et des intercommunalités est le résultat de plusieurs facteurs qui ne sont pas tous objectivables. Pour la partie des marchés publics liée aux dépenses de fonctionnement, s'il est évident qu'une partie de la hausse des montants est liée à l'inflation (qui est analysée *infra* dans la partie 1.2) l'effet de la coopération intercommunale et de la mutualisation croissante entre les communes et leurs EPCI est moins clair. Par exemple, parmi les collectivités rencontrées par la mission, plusieurs communes ont évoqué une hausse des dépenses du bloc communal après l'intégration à un EPCI et un transfert de compétence, due en particulier à une amélioration de la qualité de la compétence prise par l'EPCI.

Graphique 2 : Montants des marchés publics par type de collectivités, entre 2019 et 2021, en M€

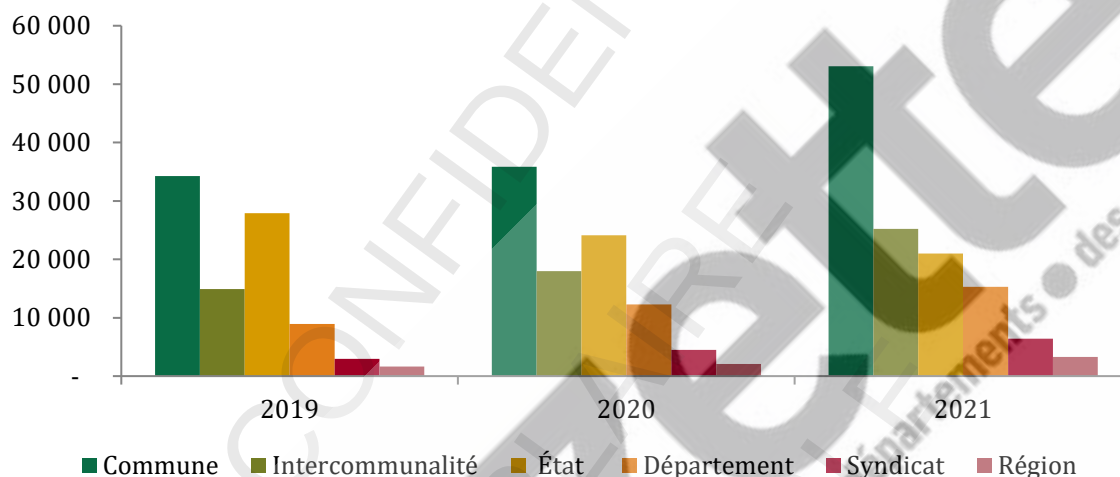


Source : OECP.

⁴ Chaque contrat supérieur à 90 000 € hors taxe et chaque marché de la procédure expérimentale achats innovants entre 25 000 euros HT et 100 000 € hors taxe doit fait l'objet d'une déclaration. Mais il est possible de déclarer les contrats inférieurs aux seuils. Un acheteur peut donc faire plusieurs déclarations si le nombre de marchés qu'il conclut dans l'année le nécessite.

S'agissant du nombre de marchés publics passés, les communes se positionnent avec le nombre le plus élevé par rapport aux autres collectivités et à l'État (voir graphique 3). En effet, le nombre de communes en France fait de l'échelon communal un des principaux acteurs de la commande publique en atteignant 53 083 marchés en 2021. Le montant moyen par marché public pour les communes en 2021 était le plus faible en comparaison avec les autres collectivités et l'État, s'élevant à 266 K€ pour les communes et 2,3 M€ pour l'État.

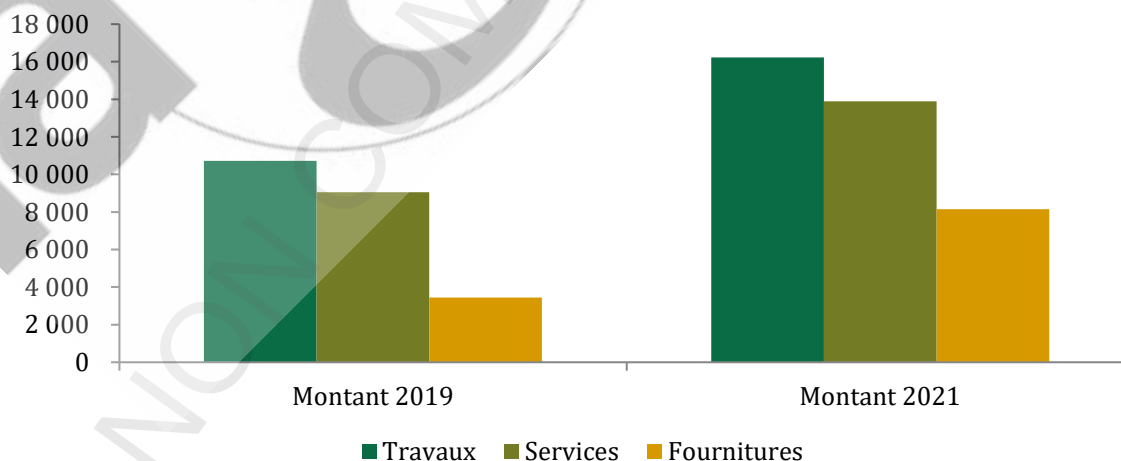
Graphique 3 : Nombre de marchés publics passés en 2021



Source : OECF.

L'OECF catégorise également les marchés publics selon trois catégories : fournitures, travaux et services. Le graphique 4 permet de voir que les dépenses de travaux constituent la première destination des marchés publics pour les collectivités territoriales. Leurs montants représentent 42 % du montant total des marchés publics en 2021. Or le périmètre strict de la mission relève de la section de fonctionnement et non des investissements. Ainsi, il apparaît clairement que la seule analyse des marchés publics conduit à retenir un périmètre qui, d'une part, englobe des dépenses qui devraient en être exclues et, d'autre part, exclut des dépenses qui devraient être intégrées (celles dont les montants sont inférieurs aux seuils de passation des marchés publics). Ainsi, en 2021, les marchés de fournitures et de services représentaient un montant de 22,0 Md€, soit 58 % du montant total des marchés publics en 2021.

Graphique 4 : Destination des marchés publics des collectivités en 2019 et 2021, en M€



Source : OECF.

1.1.3. Selon l'approche comptable, en 2022, les achats et charges externes des collectivités s'élevaient à 51,3 Md€ et connaissent une augmentation de 11,4 % par rapport à 2019, dans un contexte d'inflation

L'approche comptable des achats des collectivités considère le périmètre défini par la DGCL composé des comptes de classe 6 (60, 61, 62 sauf 621), en section de fonctionnement. D'après les données comptables, le total des achats et charges externes des collectivités en 2022, représentait 51,3 Md€ en consolidant les budgets principaux et annexes. Pour chaque collectivité, il existe plus d'une centaine de comptes qui composent ce périmètre comptable.

En retraitant les données issues des comptes de gestion, il est possible de déterminer une vingtaine de catégories d'achat, afin de décrire comment se ventilent les dépenses d'achats et charges externes des collectivités. Pour chaque strate (communes, départements, régions, EPCI (à fiscalité propre seulement) et l'analyse peut être conduite sur plusieurs plans :

- ◆ de manière statique en 2022 ou de manière dynamique au cours du temps ;
- ◆ de manière agrégée (toutes les collectivités d'une même strate analysées ensemble) ou de manière désagrégée (afin de montrer la dispersion au sein d'une strate de collectivité).

Ci-après, le périmètre retenu est celui des budgets principaux (BP) uniquement. L'association des budgets annexes (BA) pour analyser pour chaque compte les dépenses totales « BP + BA » est rendue difficile par la diversité des nomenclatures comptables utilisées pour les budgets annexes⁵.

1.1.3.1. En 2022, parmi les plus gros postes de dépenses des collectivités, les études et prestations de services ainsi que l'électricité concernent toutes les strates

1.1.3.1.1. En 2022, les achats des communes en budgets consolidés représentent 20,6 Md€ et leur principal poste de dépenses relève des études et prestations de services

En 2022, sur le périmètre des « achats et charges externes » (comptes 60, 61, 62 hors 621) et des budgets principaux et annexes consolidés, le montant des dépenses s'élève à 20,6 Md€⁶. Grâce aux données comptables, la mission a décomposé ce montant en postes de dépenses, uniquement sur les budgets principaux (voir graphique 5).

Le premier niveau de décomposition de ces dépenses consiste à ventiler les achats et charges externes entre treize comptes de niveau trois⁷. D'après le tableau 4, le poste de dépenses le plus important des communes correspond aux achats non stockés de matières et de fournitures, qui représentent 35,9 % des dépenses d'achats totales en 2022. Les deux postes de dépenses suivants sont constitués des dépenses d'entretien et de réparation (17,9 % des dépenses d'achat) et des contrats de prestations de service (10,7 % des dépenses d'achat).

⁵ Une méthodologie pour la consolidation des BP et BA a été développée par la DGCL et l'OFGL, mais elle s'avère pertinente à un niveau agrégé des comptes et non à la maille des comptes de niveau trois ou plus.

⁶ Sur les analyses des données comptables, la mission considère un périmètre plus restreint : comptes 60, 61, 62 hors 621 mais uniquement sur les budgets principaux. Sur ce périmètre, les dépenses d'achats et de charges externes des communes s'élevaient à 19,1 Md€.

⁷ Ces treize comptes ne correspondent pas à tous les comptes de niveau trois existants pour les communes. Ne sont sélectionnés dans cette liste uniquement les comptes dont la part dans les dépenses d'achat des communes en 2022 est supérieure à 1%. Il s'agit des comptes suivants : compte 604 « Achats d'études, prestations de services » ; compte 606 « Achats non stockés de matières et fournitures » ; compte 611 « Contrats de prestations de services » ; compte 613 « Locations » ; compte 615 « Entretien et réparations » ; compte 616 « Primes d'assurances » ; compte 618 « Divers services extérieurs (dont documentation et frais de formation) » ; compte 622 « Rémunérations d'intermédiaires et honoraires » ; compte 623 « Publicité, publications, relations publiques » ; compte 624

Annexe II

Tableau 4 : Décomposition des achats des communes en 2022, par les comptes à trois chiffres

Libellé	Compte	Montant en 2022, en M€	Part dans les dépenses d'achats
Achats non stockés de matières et fournitures	606	6 856,2	35,9%
Entretien et réparations	615	3 415,8	17,9%
Contrats de prestations de services	611	2 038,3	10,7%
Divers (dont frais de gardiennage et nettoyage)	628	1 417,6	7,4%
Achats d'études, prestations de services	604	1 011,2	5,3%
Publicité, publications, relations publiques	623	909,6	4,8%
Locations	613	826,1	4,3%
Primes d'assurances	616	545,6	2,9%
Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	622	503,3	2,6%
Divers services extérieurs ⁸	618	448,2	2,3%
Frais postaux et frais de télécommunications	626	433,3	2,3%
Transports de biens et transports collectifs	624	269,9	1,4%
Autres	6XX	408,7	2,1%

Source : Mission, d'après les données comptables.

Encadré 4 : Limites des données des communes

Comme indiqué dans l'encadré 2 sur le cadre comptable s'appliquant aux collectivités, jusqu'au 1^{er} janvier 2014, certaines communes de moins de 500 habitants peuvent continuer à utiliser l'instruction comptable M14 abrégée. En revanche, à partir de cette date, il est obligatoire d'utiliser la nomenclature M57.

Au sein de l'instruction M14 abrégée, tous les comptes développés dans la M14 et la M57 ne sont pas détaillés. En particulier, pour le compte n° 6061 « *fournitures non stockables* » de la M57, aucun sous-compte n'est détaillé dans la M14 abrégée. Tandis que dans la M57, il existe trois sous-comptes :

- n° 60611 « *eau et assainissement* » ;
- n° 60612 « *énergie – électricité* » ;
- n° 60613 « *chauffage urbain* ».

Par conséquent, dans les données comptables utilisées par la mission, certaines communes de moins de 500 habitants ne détaillent pas dans leur comptabilité les montants d'achats de « *fournitures non stockables* » entre « *eau et assainissement* », « *énergie – électricité* » et « *chauffage urbain* ».

Néanmoins, dans les analyses suivantes (comme le graphique 5), afin de décomposer les dépenses d'achat des communes à la maille la plus fine possible, la mission a retenu les sous-comptes n° 60611, n° 60612 et n° 60613.

Il est donc nécessaire de préciser que les dépenses des catégories « *eau et assainissement* », « *énergie – électricité* » et « *chauffage urbain* » présentées dans les graphiques de la présente annexe ne couvrent que :

- les communes de moins de 500 habitants ayant déjà adopté la nomenclatures M57 ;
- toutes les communes de plus de 500 habitants, qu'elles utilisent la nomenclature M14 développée ou la nomenclature la M57⁹.

Source : Mission.

« Transports de biens et transports collectifs » ; compte 626 « Frais postaux et frais de télécommunications » ; compte 628 « Autres services extérieurs divers ».

⁸ Dont documentation et frais de formation.

⁹ À condition de remplir correctement les sous-comptes, ce qui est valable pour tous les autres comptes également.

Enfin, grâce à des retraitements comptables, la mission a pu obtenir le graphique 5 décomposant les dépenses d'achat des communes en 2022 en 25 postes de dépenses.

Ainsi, en 2022, les cinq plus gros postes de dépenses des communes, hors la catégorie « autres achats » composée de divers achats aux montants faibles, étaient :

- ◆ les études et prestations de services¹⁰ ;
- ◆ l'électricité ;
- ◆ les fournitures d'entretien et de petit équipement ;
- ◆ la maintenance ;
- ◆ l'entretien et les réparations des voies et réseaux.

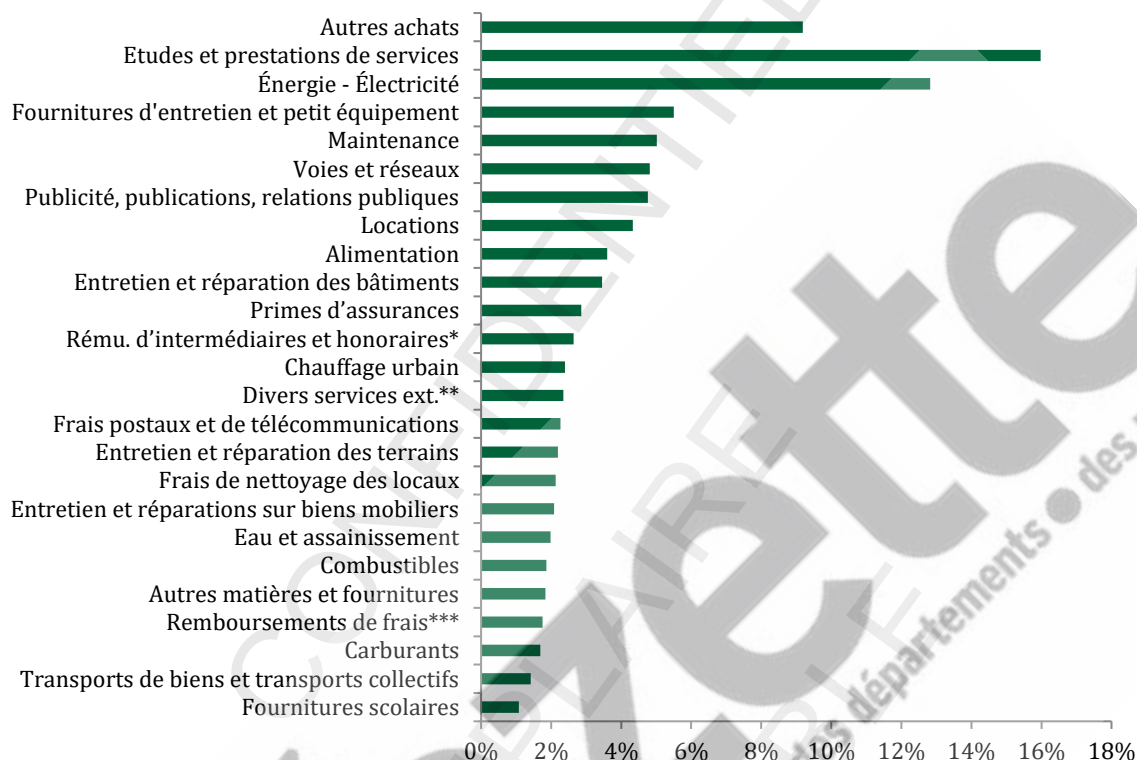
Ces catégories pèsent pour 44 % dans les achats des communes, en particulier les dépenses d'études et de prestations de service et d'électricité représentent respectivement 16 % et 13 % du total.

De manière plus détaillée, la catégorie « études et prestations de services » renvoie à des comptes précis de l'instruction comptable M57. En l'occurrence,

- ◆ les comptes n° 604 « achats d'études et de prestation de service » contient les dépenses de sous-traitance de services incorporés aux ouvrages, travaux, produits fabriqués et prestations de services. Ce compte comporte les sous-comptes suivants :
 - n° 6041 « achats d'études (autres que terrains à aménager) » ;
 - n° 6042 « achats de prestations de services (autres que terrains à aménager) ». Lorsqu'une commune fait appel à un tiers pour effectuer une prestation de service, normalement refacturable (classe de découverte, piscine, achats de repas, etc.), elle impute la facturation qui lui est faite au compte 6042 ;
 - n° 6045 « achats d'études, prestations de services (terrains à aménager) » ;
- ◆ le compte n° 611 « contrats de prestations de service » enregistre les dépenses facturées par un prestataire de services pour l'exécution d'un service public administratif (enlèvement des ordures ménagères, nettoyage de la voirie, etc.). Elles se distinguent des contrats de maintenance de biens immobiliers et mobiliers imputés au compte 615.

¹⁰ Cette catégorie comprend le compte n° 604 « achats d'études et de prestation de service » et le compte n° 611 « contrats de prestations de service ».

Graphique 5 : Décomposition des achats des communes selon 25 postes de dépenses, en pourcentage des dépenses d'achats en 2022



*Source : Mission d'après les données comptables. Budgets principaux uniquement. *Rémunérations d'intermédiaires et d'honoraires ** Divers services extérieurs (dont documentation et frais de formation) ***Remboursement de frais (dont remboursement de frais au groupement à fiscalité propre (GFP) de rattachement)*

1.1.3.1.2. En 2022, les achats des GFP en budgets consolidés s'élèvent à 15,7 Md€, composés majoritairement d'études et prestations de service

D'après l'OFGL, en 2022, les dépenses d'achats des GFP (budgets principaux et budgets annexes consolidés) s'élevaient à 15,7 Md€. Pour les analyses suivantes de décomposition des dépenses d'achats des GFP, au regard de la contrainte imposée par le retraitement des différentes nomenclatures comptables, la mission a retenu un périmètre plus restreint avec uniquement les budgets principaux, représentant 7,10 Md€ en 2022.

En effectuant les mêmes retraitements statistiques que ceux précités sur les balances comptables des communes, il est possible de décomposer les dépenses d'achat des GFP en 2022 en 22 postes de dépenses. Ainsi, en 2022, les cinq plus gros postes de dépenses des GFP, hors la catégorie « autres achats » composée de divers achats aux montants faibles et le compte n° 6287 « remboursement de frais » composé principalement des dépenses remboursées aux communes membres du GFP et qui ne désignent pas une catégorie d'achat particulière, étaient (voir graphique 6) :

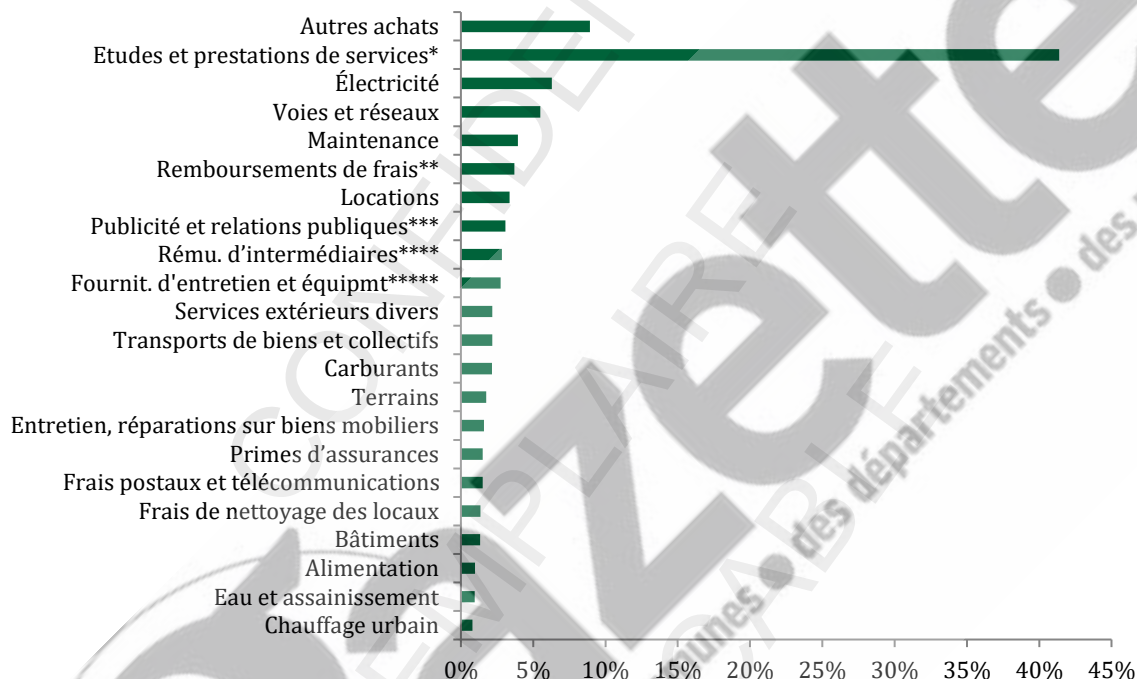
- ◆ les études et prestations de services¹¹ ;
- ◆ l'électricité ;
- ◆ l'entretien et la maintenance des voies et réseaux ;
- ◆ la maintenance ;

¹¹ Cette catégorie comprend le compte n° 604 « achats d'études et de prestation de service », le compte n° 611 « contrats de prestations de service » et le compte n° 617 « études et recherches ».

- ◆ les locations.

La structure des achats des GFP est fortement concentrée sur la première de ces cinq catégories. En effet, si ces cinq principales catégories d'achats pèsent pour 61 % dans les achats des GFP, les dépenses d'études et de prestations de service en particulier comptent pour 41 % des achats des GFP.

Graphique 6 : Décomposition des achats des GFP selon 22 postes de dépenses, en pourcentage des dépenses d'achats en 2022



*Source : Mission d'après les données comptables. Budgets principaux uniquement. *Cette catégorie rassemble les dépenses des comptes n° 604 « Achats d'études, prestations de services », n° 611 « Contrats de prestations de services » et n° 617 « Études et recherches ». **Remboursements de frais (notamment aux communes membres du GFP) *** Publicité, publications et relations publiques **** Rémunérations d'intermédiaires et honoraires ***** Fournitures d'entretien et de petit équipement.*

1.1.3.1.3. En 2022, les achats des départements sont moins concentrés que ceux du bloc communal et leur principal poste de dépenses concerne les transports

D'après l'OFGL, en 2022, les dépenses d'achats des départements (budgets principaux et annexes consolidés) s'élevaient à 4,37 Md€. Pour les analyses suivantes, la mission a retenu un périmètre plus restreint avec uniquement les budgets principaux, soit 4,04 Md€ en 2022.

En effectuant les mêmes retraitements statistiques que ceux précités, il est possible de décomposer les dépenses d'achat des départements en 2022 en 25 postes de dépenses. Ainsi, en 2022, les cinq plus gros postes de dépenses des départements, hors la catégorie « autres achats » composée de divers achats aux montants faibles et la catégorie « services extérieurs divers » correspondant au compte n° 618, étaient (voir graphique 7) :

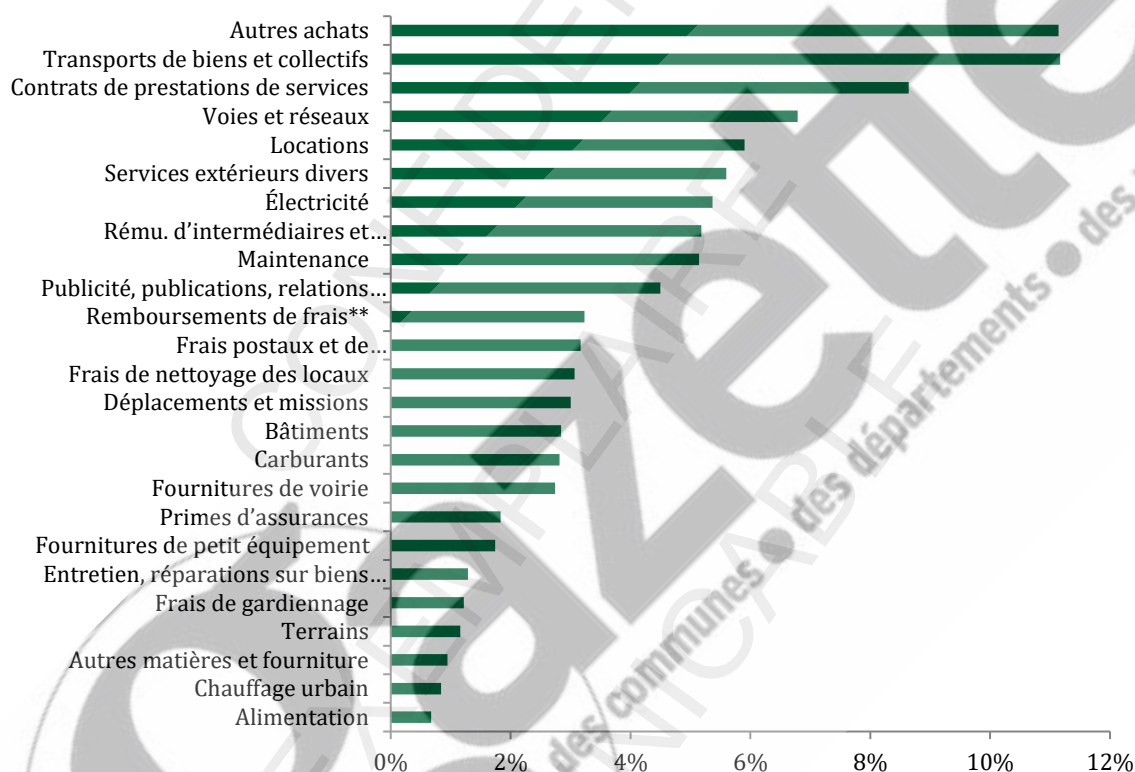
- ◆ les transports de biens et collectifs ;
- ◆ les contrats de prestations de service¹² ;
- ◆ l'entretien et la maintenance des voies et réseaux ;

¹² Cette catégorie renvoie uniquement au compte n°611 « contrats de prestations de services ».

- ◆ les locations ;
- ◆ l'électricité.

Les dépenses d'achat des départements sont moins concentrées que celles du bloc communal. Néanmoins, parmi les cinq postes de dépenses les plus élevées pour les départements, on en retrouve quatre qui étaient les postes les plus importants pour les communes : les prestations de services, l'entretien et la maintenance et l'énergie.

Graphique 7 : Décomposition des achats des départements selon 25 postes de dépenses, en pourcentage des dépenses d'achats en 2022



Source : Mission, d'après les données comptables. Budgets principaux uniquement. *Rémunérations d'intermédiaires et honoraires ** Remboursements de frais (à la collectivité de rattachement et aux budgets annexes).

1.1.3.1.4. En 2022, les dépenses d'achats des régions, représentant 4,37 Md€, sont concentrées sur deux catégories, les prestations de service et les transports

D'après l'OFGL, en 2022, les dépenses d'achats des régions (budgets principaux et budgets annexes consolidés) s'élevaient à 4,37 Md€. Pour les analyses suivantes de décomposition des dépenses d'achats des départements, la mission a retenu un périmètre plus restreint avec uniquement les budgets principaux, représentant 4,14 Md€ en 2022.

En effectuant les mêmes retraitements statistiques que ceux précités sur les balances comptables des communes, il est possible de décomposer les dépenses d'achat des régions en 2022 en 14 postes de dépenses. Ainsi, en 2022, les cinq plus gros postes de dépenses des régions étaient (voir graphique 8) :

- ◆ les prestations de services¹³ (représentant 2,0 Md€ en 2022) ;
- ◆ les transports de biens et transports collectifs (représentant 976 M€ en 2022) ;

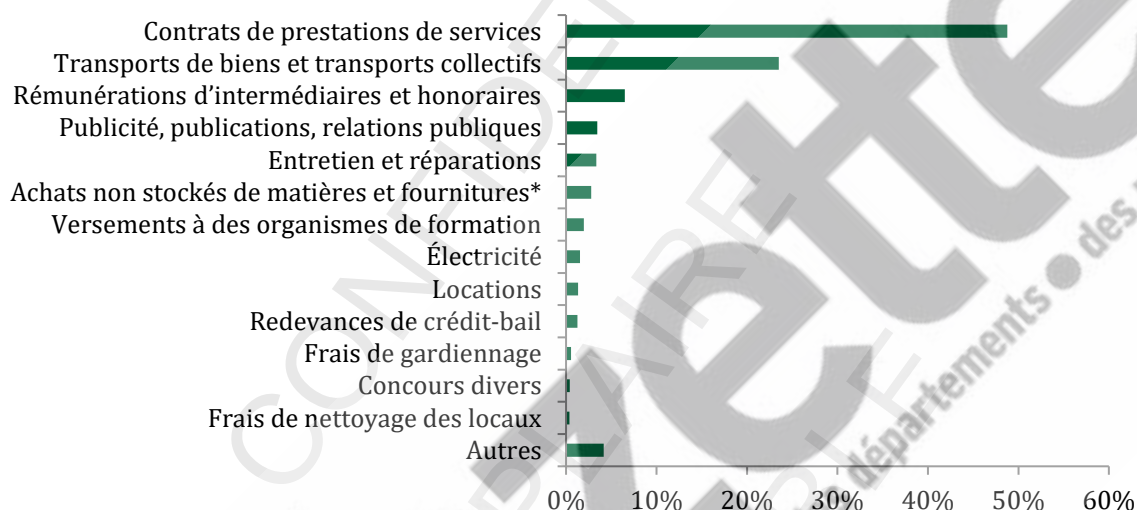
¹³ Cette catégorie comprend le compte n° 604 « achats d'études et de prestation de service », le compte n° 611 « contrats de prestations de service ».

Annexe II

- ◆ les rémunérations d'intermédiaires et honoraires (représentant 270 M€ en 2022) ;
- ◆ la publicité, les publications et les relations publiques (représentant 143 M€ en 2022) ;
- ◆ l'entretien et les réparations (représentant 139 M€ en 2022).

Les dépenses d'achat des régions sont très concentrées puisque ces cinq catégories représentent 86 % des achats des régions en 2022.

Graphique 8 : Décomposition des achats des régions selon 14 postes de dépenses, en pourcentage des dépenses d'achats en 2022



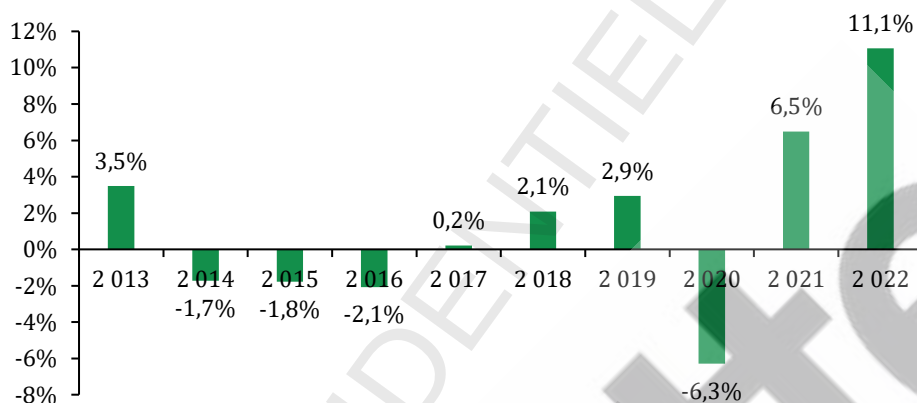
*Source : Mission, d'après les données comptables. Budgets principaux uniquement. * Achats non stockés de matières et fournitures (hors électricité).*

1.1.3.2. L'augmentation des achats de toutes les strates de collectivité depuis 2019 est particulièrement visible pour le bloc communal, affichant un taux de croissance entre 2019 et 2022 à 12 %

1.1.3.2.1. Les dépenses d'achats des communes sont très dynamiques en 2022, cette croissance étant principalement portée par des dépenses d'énergie

Depuis 2013, les dépenses d'achats des BP des communes ont connu quatre années de diminution des dépenses, en 2014, 2015, 2016 et 2020 (voir graphique 9). La baisse de 2020 doit se lire dans le contexte de la crise sanitaire qui a affecté le fonctionnement des services publics. L'augmentation des dépenses d'achats entre 2021 et 2022 est particulièrement importante, avec un taux de croissance annuel de 11 %, expliqué en partie par la reprise post-covid et l'inflation (voir *infra* la partie 1.2 sur l'inflation). Le taux de croissance en 2022 serait le même avec une analyse sur les budgets consolidés.

Graphique 9 : Taux de croissance des dépenses d'achats et charges externes des BP des communes depuis 2013



Source : Données DGCL. Budgets principaux uniquement.

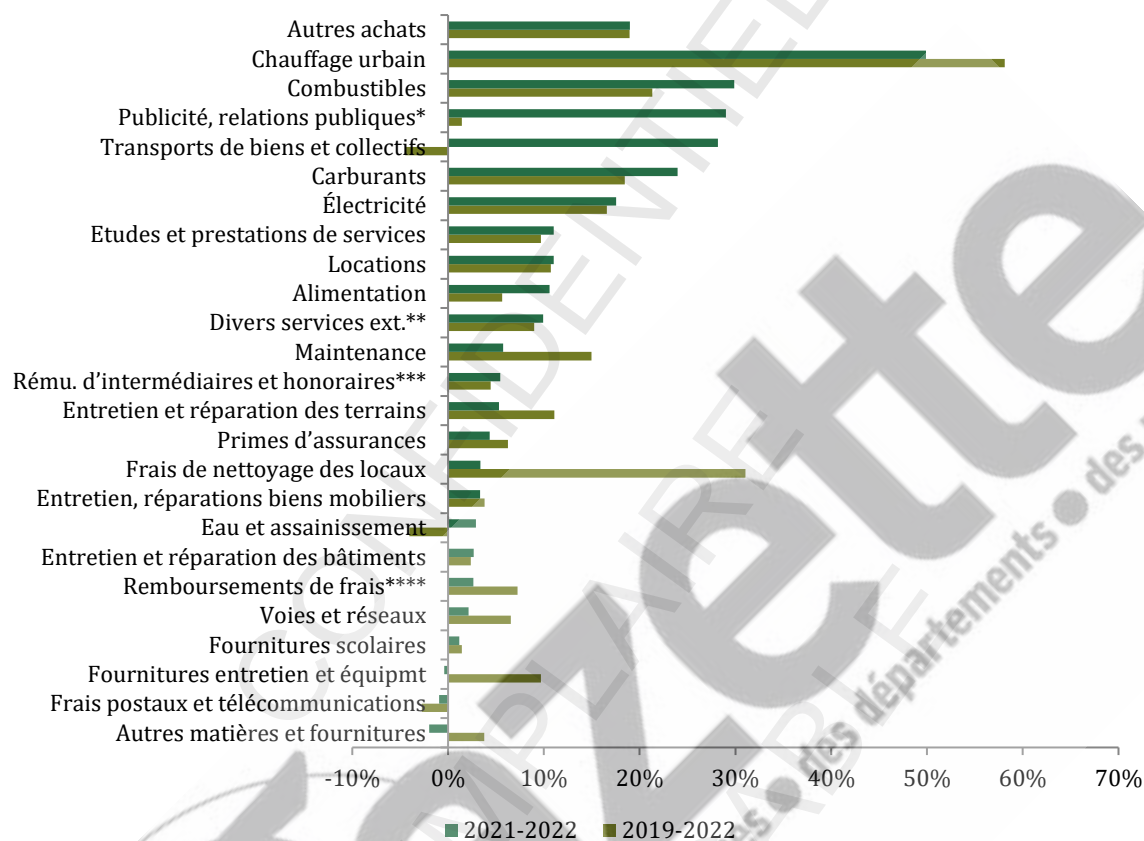
En 2022, parmi les 25 catégories d'achat composant les dépenses d'achats des communes, neuf postes de dépenses ont connu une hausse supérieure à 10 % par rapport à 2021 (voir graphique 10), en excluant les dépenses de la catégorie « autres achats » contenant une grande diversité de petits montants. Il s'agit des dépenses liées :

- ◆ au chauffage urbain (augmentation de 50 % entre 2021 et 2022) ;
- ◆ aux combustibles (augmentation de 30 % entre 2021 et 2022) ;
- ◆ à la publicité, les publications et les relations publiques (augmentation de 29 % entre 2021 et 2022) ;
- ◆ aux transports de biens et les transports collectifs (augmentation de 28 % entre 2021 et 2022) ;
- ◆ aux carburants (augmentation de 24 % entre 2021 et 2022) ;
- ◆ à l'électricité (augmentation de 18 % entre 2021 et 2022) ;
- ◆ aux études et prestations de services (augmentation de 11 % entre 2021 et 2022) ;
- ◆ aux locations (augmentation de 11 % entre 2021 et 2022) ;
- ◆ à l'alimentation (augmentation de 11 % entre 2021 et 2022).

Entre 2021 et 2022, seulement trois postes de dépenses ont diminué de manière très contenue puisque leurs taux de croissance sont compris entre -3% et -1%. Il s'agit des fournitures d'entretien et de petit équipement, les frais postaux et de télécommunication et les autres matières et fournitures.

De manière générale, en 2022 plusieurs phénomènes affectent la dynamique des dépenses d'achats. Tout d'abord, **l'inflation** tire les prix à la hausse, en particulier ceux de l'énergie et des matières premières. Ensuite, la **sortie de la crise sanitaire** entraîne la baisse de certains besoins d'achats très spécifiques liés notamment aux sujets de santé et nettoyage. Cette logique peut expliquer la baisse observée des dépenses de fourniture d'entretien des communes entre 2021 et 2022. Enfin, la fin des confinements et la **reprise économique** et du fonctionnement de certains services publics fait remonter les volumes d'achats qui avaient été réduits pendant la crise.

Graphique 10 : Taux de croissance des dépenses d'achats des communes entre 2019 et 2022 et entre 2021 et 2022, par catégorie d'achat



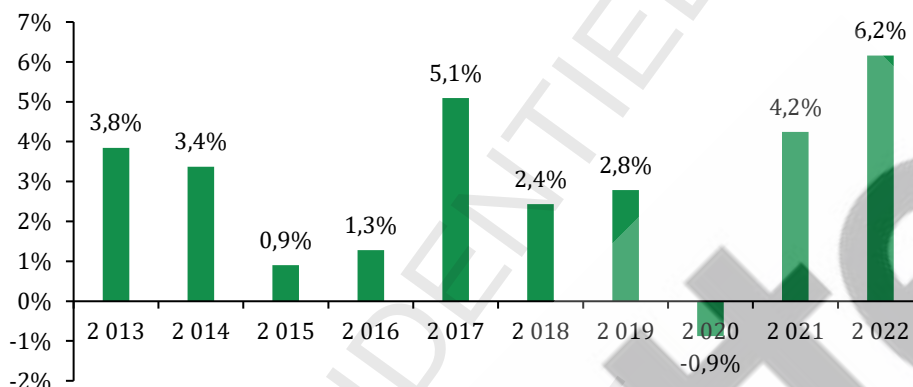
*Source : Mission, d'après les données comptables. Budgets principaux uniquement. *Divers services extérieurs (dont documentation et frais de formation) **Rémunérations d'intermédiaires et d'honoraires *** Rémunérations d'intermédiaires et honoraires ****Remboursement de frais (dont remboursement de frais au groupement à fiscalité propre (GFP) de rattachement)*

1.1.3.2.2. Les dépenses en hausse pour les GFP relèvent des mêmes catégories d'achats que les communes

Depuis 2013, les dépenses d'achats des BP des GFP ont connu des taux de croissance annuels positifs (voir graphique 11), sauf en 2020, dans le contexte de la crise sanitaire. L'augmentation des dépenses d'achats entre 2021 et 2022 est particulièrement importante, avec un taux de croissance de 6 %, expliqué en partie par la reprise post-covid et l'inflation (voir partie 1.2 sur l'inflation). Toutefois, les BP des GFP ne portent qu'environ la moitié de leurs dépenses d'achats. Les données consolidées, qui prennent compte les BA, sont disponibles depuis 2019 et témoignent d'une croissance légèrement supérieure : 0,5 % en 2020 jusqu'à 8,5 % en 2022.

Annexe II

Graphique 11 : Taux de croissance des dépenses d'achats et charges externes des BP des GFP depuis 2013

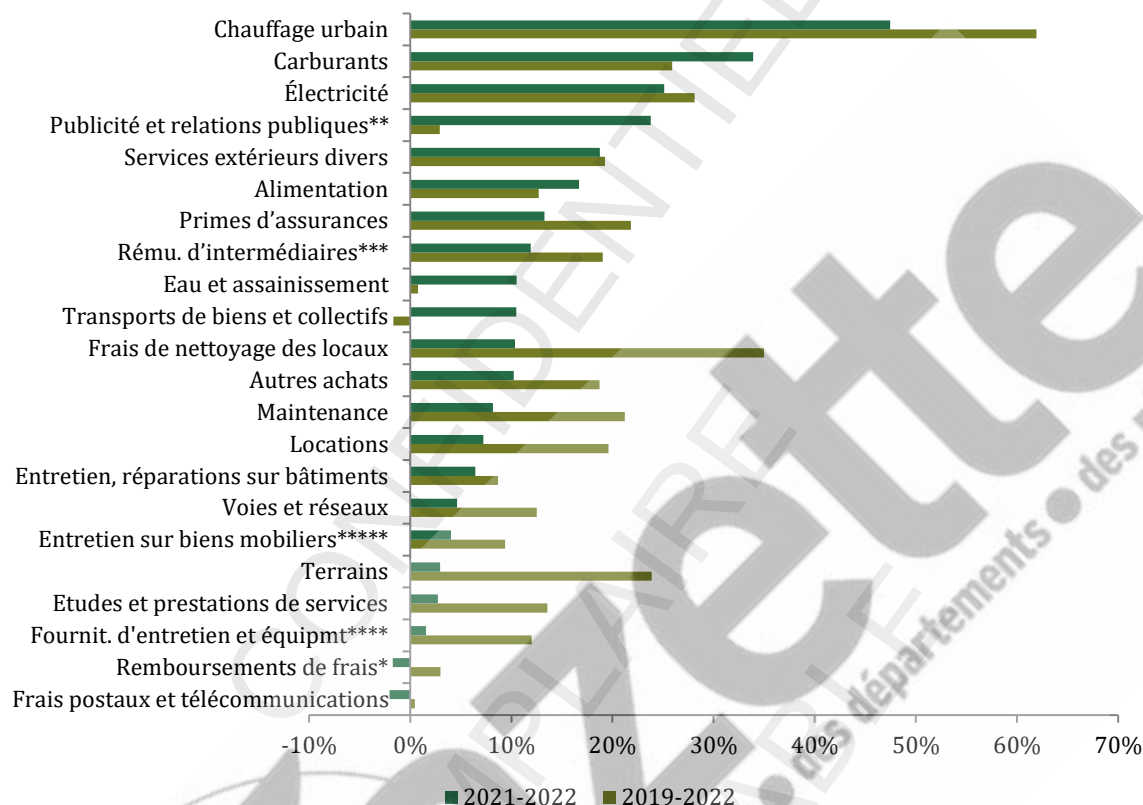


Source : Données DGCL. Budgets principaux uniquement.

En 2022, parmi les 22 catégories d'achat composant les dépenses d'achats des GFP, onze postes de dépenses ont connu une hausse supérieure à 10 % par rapport à 2021 (voir le graphique 12). Il s'agit des dépenses liées :

- ◆ au chauffage urbain (augmentation de 48 % entre 2021 et 2022) ;
- ◆ aux carburants (augmentation de 34 % entre 2021 et 2022) ;
- ◆ à l'électricité (augmentation de 25 % entre 2021 et 2022) ;
- ◆ à la publicité, les publications et les relations publiques (augmentation de 24 % entre 2021 et 2022) ;
- ◆ aux services extérieurs divers (augmentation de 19 % entre 2021 et 2022) ;
- ◆ à l'alimentation (augmentation de 17 % entre 2021 et 2022) ;
- ◆ à l'assurance (augmentation de 13 % entre 2021 et 2022) ;
- ◆ aux rémunérations d'intermédiaire (augmentation de 12 % entre 2021 et 2022) ;
- ◆ à l'eau et assainissement (augmentation de 11 % entre 2021 et 2022) ;
- ◆ aux transports de biens et collectifs (augmentation de 11 % entre 2021 et 2022) ;
- ◆ aux frais de nettoyage des locaux (augmentation de 11 % entre 2021 et 2022).

Graphique 12 : Taux de croissance des dépenses d'achats des GFP entre 2019 et 2022 et entre 2021 et 2022, par catégorie d'achat

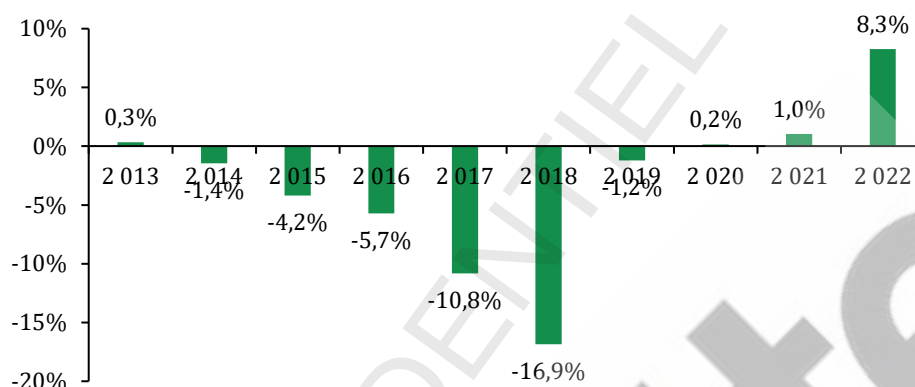


*Source : Mission d'après les données comptables. Budgets principaux uniquement. * Remboursements de frais (notamment aux communes membres du GFP) ** Publicité, publications et relations publiques *** Rémunérations d'intermédiaires et honoraires **** Fournitures d'entretien et de petit équipement ***** Entretien et réparations sur biens mobiliers.*

1.1.3.2.3. Depuis 2013 et jusqu'en 2019, les dépenses d'achats des départements étaient en diminution, avant de se retourner en particulier à cause des dépenses d'énergie

Depuis 2013, les dépenses d'achats des BP des départements ont connu des taux de croissance annuels négatifs jusqu'en 2019 (voir le graphique 13). La croissance est revenue en 2021 et surtout en 2022, dans un contexte de retour de l'inflation. La diminution des dépenses d'achats s'explique d'une part par le changement de périmètre des données de la DGCL. En effet la métropole de Lyon est exclue du périmètre à partir de 2015, de même pour la Martinique et la Guyane à partir de 2016, la Corse à partir de 2018, et Paris à partir de 2019. D'autre part, le transfert de la compétence « transport routier interurbain » et « transport scolaire » à partir de 2017 aux régions explique également cette tendance à la baisse¹⁴.

¹⁴ L'article 15 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a transféré aux régions les compétences historiquement exercées par les départements en matière de transports routiers non urbains. De ce fait, les régions sont devenues des autorités organisatrices de transport (AOT) pour le transport routier urbain à compter du 1^{er} janvier 2017 et pour le transport scolaire à compter du 1^{er} septembre 2017.

Graphique 13 : Taux de croissance des dépenses d'achat des BP des départements depuis 2013

*Source : Données DGCL. Budgets principaux uniquement. *Périmètre non constant : y compris département du Rhône mais hors métropole de Lyon à partir de 2015, hors Martinique et Guyane à partir de 2016, hors Corse à partir de 2018, hors Paris à partir de 2019.*

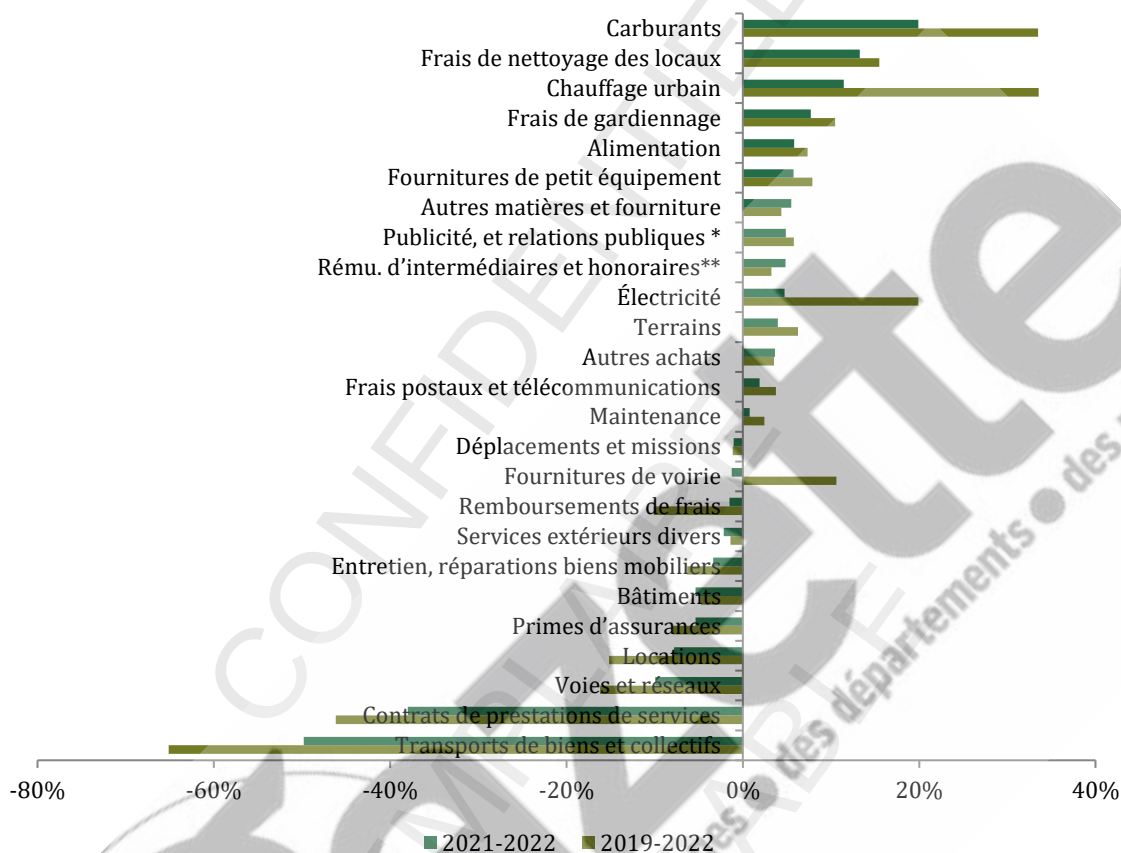
En 2022, parmi les 25 catégories d'achat composant les dépenses d'achats des départements, trois postes de dépenses connaissent une hausse supérieure à 10 % par rapport à 2021 et onze postes sont en baisse (voir le graphique 14). Les trois dépenses en hausse de plus de 10 % concernent les carburants, le nettoyage des locaux et le chauffage urbain. S'agissant des dépenses ayant diminué, elles concernent :

- ◆ les déplacements et missions ;
- ◆ les fournitures de voirie ;
- ◆ les remboursements de frais ;
- ◆ les services extérieurs divers ;
- ◆ l'entretien et les réparations sur biens mobiliers ;
- ◆ l'entretien et les réparations des bâtiments ;
- ◆ les primes d'assurances ;
- ◆ les locations ;
- ◆ les voies et réseaux ;
- ◆ les contrats de prestations de services ;
- ◆ les transports de biens et collectifs.

Les diminutions des achats liés aux voies et réseaux, à l'entretien et aux réparations sur biens mobiliers et aux transports de biens et collectifs peuvent se lire dans le contexte du transfert de compétences vers la région.

Annexe II

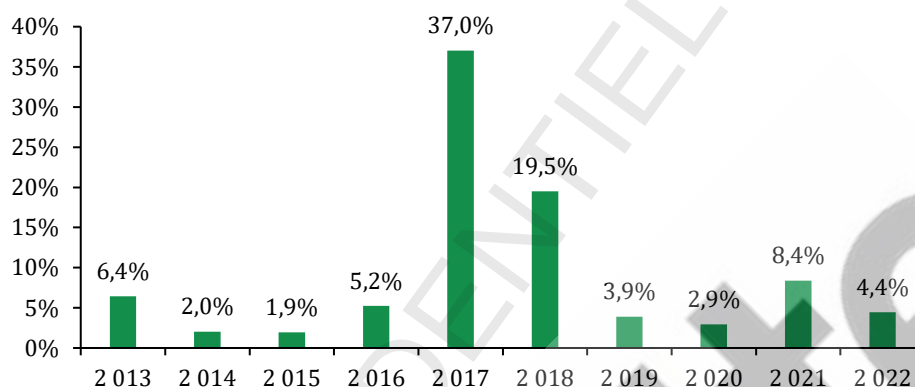
Graphique 14 : Taux de croissance des dépenses d'achats des départements entre 2019 et 2022 et entre 2021 et 2022, par catégorie d'achat



*Source : Mission d'après les données comptables. Budgets principaux uniquement. * Remboursements de frais (notamment aux communes membres du GFP) ** Publicité, publications et relations publiques *** Rémunérations d'intermédiaires et honoraires **** Fournitures d'entretien et de petit équipement ***** Entretien et réparations sur biens mobiliers.*

1.1.3.2.4. Depuis 2013, les dépenses d'achats des régions sont en croissance et l'année 2022 est marquée par la hausse des dépenses en énergie et de communication

Depuis 2013, les dépenses d'achats des BP des régions ont connu uniquement des taux de croissance positifs (voir le graphique 15). La hausse de 37 % en 2017 doit se lire au regard du transfert de la compétence transport scolaire des départements à partir du 1^{er} septembre 2017. Les régions constituent la seule strate de collectivité pour laquelle les dépenses d'achats augmentent significativement en 2020. Cette augmentation s'explique par des achats supplémentaires dans certaines catégories comme les achats de matériel, équipements et travaux, les achats non stockés de matières et fournitures (dont les dépenses d'énergie), les contrats de prestations de services et les dépenses d'entretien et réparations.

Graphique 15 : Taux de croissance des dépenses d'achat des BP des régions depuis 2013

Source : Données DGCL. * Périmètre non constant : y compris collectivités territoriales uniques (CTU) de Martinique et Guyane à partir de 2016, Corse à partir de 2018.

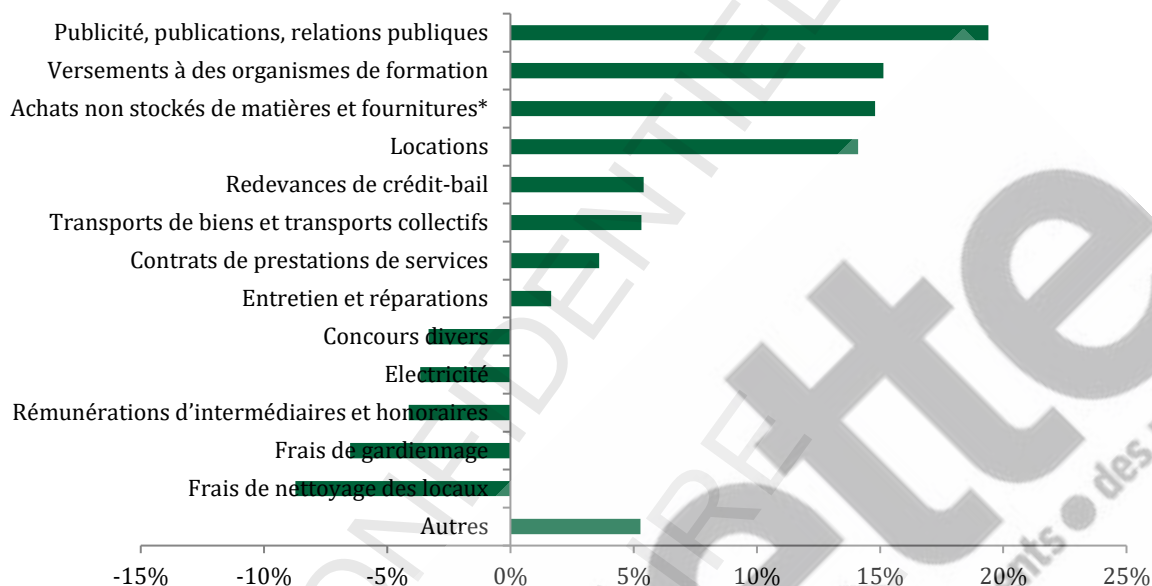
En 2022, parmi les 14 catégories d'achat composant les dépenses d'achats des régions, quatre postes de dépenses connaissent une hausse supérieure à 10 % par rapport à 2021 et cinq postes sont en baisse (voir le graphique 16).

Les quatre dépenses en hausse de plus de 10 % concernent la publicité, les publications et relations publiques, les versements à des organismes de formation, les achats non stockés de matières et fourniture (hors électricité) et les locations. S'agissant des dépenses ayant diminué, elles concernent :

- ◆ les frais de nettoyage des locaux ;
- ◆ les frais de gardiennage ;
- ◆ les rémunérations d'intermédiaires et honoraires ;
- ◆ l'électricité ;
- ◆ les concours divers.

Les diminutions des achats liés aux frais de nettoyage et gardiennage s'expliquent par des montants déjà relativement faibles en 2021 et qui ont connu une légère baisse en 2022. De plus, si les dépenses d'électricité baissent légèrement (- 3,7%), l'inflation sur l'énergie demeure visible avec une hausse de 15 % des dépenses d'achats non stockés (chauffage urbain, carburants, combustibles, etc.).

Graphique 16 : Taux de croissance des dépenses d'achats des régions entre 2021 et 2022, par catégorie d'achat, en pourcentage



*Source : Mission, d'après les données comptables. Budgets principaux uniquement. * Achats non stockés de matières et fournitures (hors électricité).*

1.1.3.3. En 2022, les collectivités territoriales présentent une forte dispersion des montants d'achats au sein d'une même strate

1.1.3.3.1. Au sein du bloc communal, les montants de dépenses par habitant varient du simple au quadruple entre le premier et le dernier décile

Les montants par habitant des dépenses d'achat des communes et GFP présentent une forte variabilité d'une collectivité à l'autre.

Les analyses des dépenses d'achat des communes conduites dans les parties 1.1.3.1.1 et 1.1.3.1.1 ci-dessus suivent une approche « agrégée ». Elles ne reflètent donc pas la diversité des situations liées aux dépenses d'achats dans les communes. D'après les données consolidées entre BP et BA sur les achats et charges externes de l'OGFL, les montants de dépenses par habitant varient d'un facteur de 3,6 entre le premier et le dernier décile de la distribution des dépenses par habitant (voir le tableau 5).

Pour les GFP, on observe également un facteur élevé – de l'ordre de 4,5 – entre la valeur du premier décile et du dernier.

Annexe II

Tableau 5 : Indicateurs de dispersion des dépenses d'achats en 2022 pour le bloc communal, en € par habitant

Collectivité	1 ^{er} décile	Médiane	Dernier décile
Communes	129,5	231,3	469,0
GFP	66,1	163,7	295,9

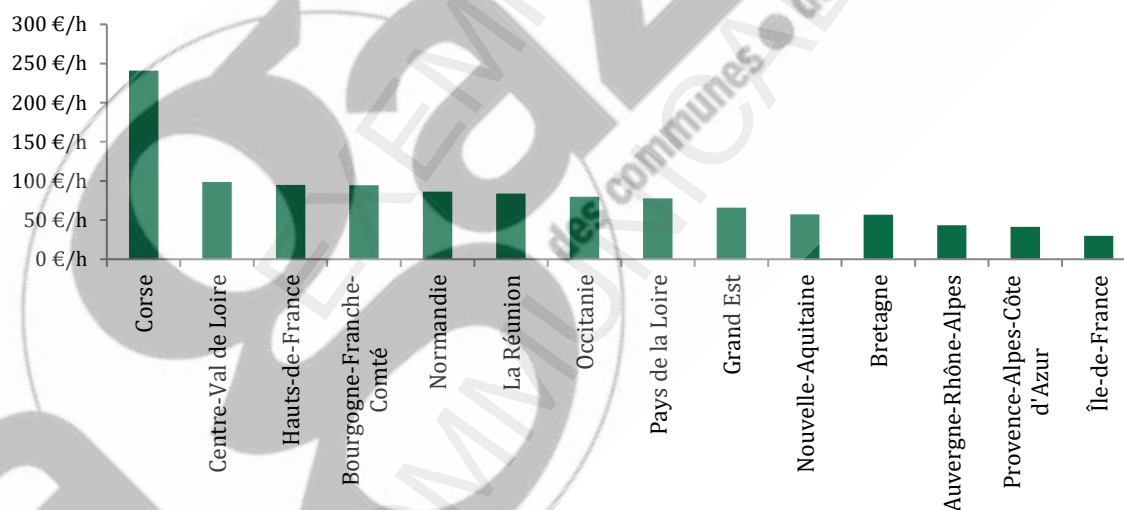
Source : Mission, d'après les données consolidées de l'OFGL.

1.1.3.3.2. Les achats des départements et régions présentent également des montants par habitant dispersés, allant du simple au double entre le premier et le dernier décile pour les départements

La diversité des dépenses d'achat est également visible pour les départements et régions (voir les graphiques 17 et 18). En effet, pour les départements, le premier décile des dépenses d'achats en 2022 s'établit à 46 €/habitant tandis que le dernier est à 104 €/habitant. Cette dispersion importante semble être principalement due à des collectivités atypiques que sont Paris, la métropole de Lyon et Mayotte¹⁵. Si l'on exclut ces collectivités, l'écart-type diminue de plus de moitié, en revanche les valeurs des premiers et derniers déciles sont presque inchangées : 46 €/habitant et 101 €/habitant.

Pour les régions en hexagone hors Corse, le Centre-Val de Loire présente la valeur de dépense par habitant la plus élevée, avec 99 €/habitant, tandis que la plus faible est celle de la région Île-de-France, avec 30 €/habitant en 2022.

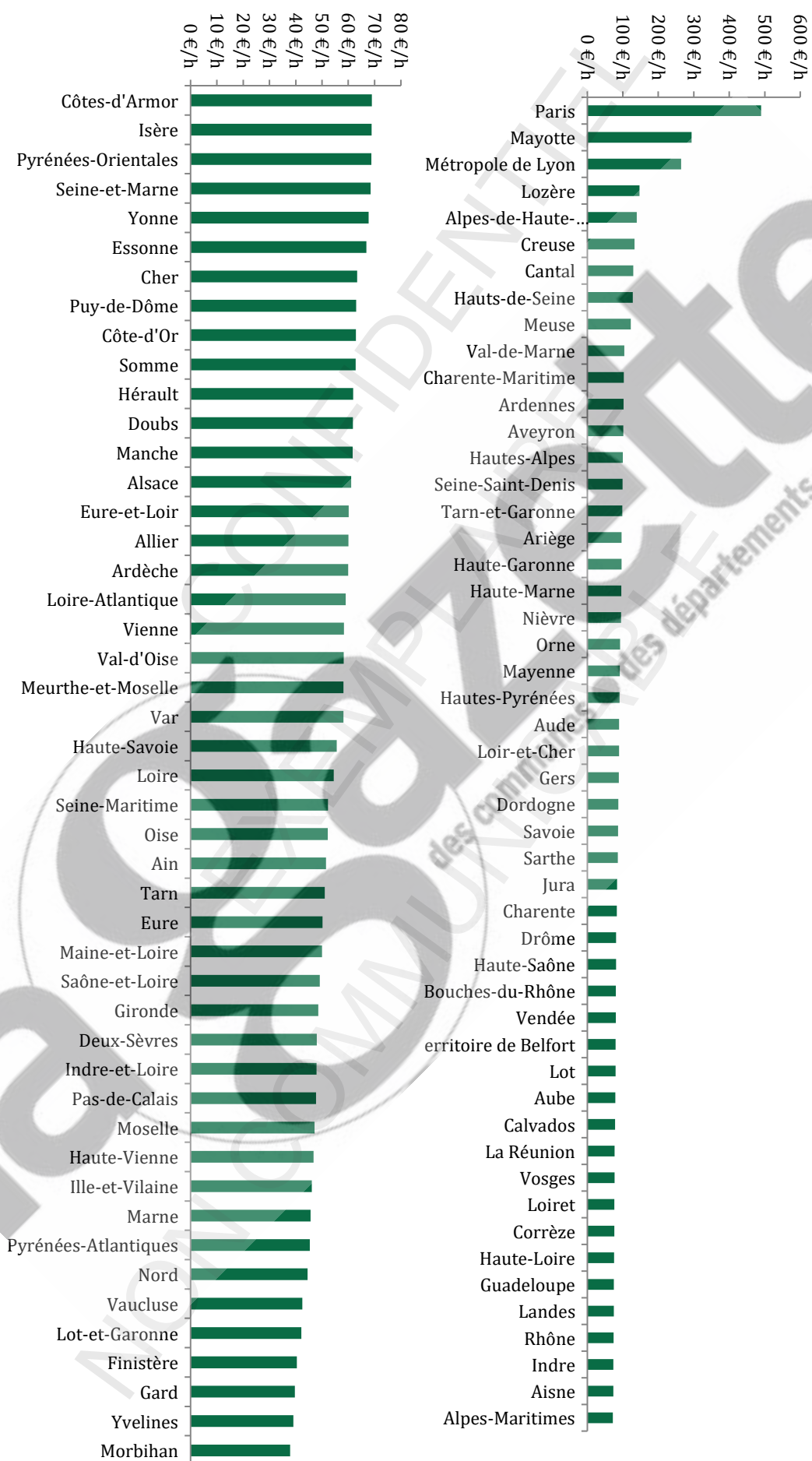
Graphique 17 : Dépenses d'achats des régions et CTU, en €/habitant, en 2022



Source : Données OFGL. Budgets annexes et principaux consolidés.

¹⁵ En effet, la ville de Paris et la métropole de Lyon sont des collectivités territoriales à statut unique avec des compétences communales et départementales.

Graphique 18 : Dépenses d'achats des départements, en €/habitant, en 2022



Source : Données OFCL. Budgets annexes et principaux consolidés.

1.1.3.4. Pour le bloc communal, 70 % des communes et 80 % des GFP connaissent une hausse des achats entre 2021 et 2022, mais les dynamiques sont variées

Comme vu *supra*, en 2022 les dépenses d'achats des communes sont très diversifiées. Cette dispersion se retrouve, à un moindre niveau, dans l'analyse temporelle. Bien qu'entre 2021 et 2022 une majorité de communes – soit 22 823 communes, représentant 70 % du nombre total – voient leurs dépenses d'achats augmenter, les indicateurs de dispersion des taux de croissance révèlent des situations hétérogènes. En effet, au sein de la distribution des taux de croissance des dépenses d'achat des communes, le premier décile s'établit à -16,9 %. S'agissant du dernier décile, il s'établit à 42,8 % : 10 % des communes ont un taux de croissance supérieur à cette valeur (cf. tableau 6).

Pour les GFP, la proportion de collectivités subissant une hausse des dépenses est encore plus importante puisqu'elle s'élève à 80 %. Le premier décile de la distribution est plus proche de zéro que pour les communes (-6,6%) et le dernier décile est moins élevé que celui des communes (30,8%). Ainsi, la distribution des taux de croissances des achats des GFP est moins dispersée que celle des communes.

Tableau 6 : Indicateurs de dispersion des taux de croissance des achats entre 2021 et 2022 pour les communes et GFP

Collectivité	Premier décile	Médiane	Dernier décile
Communes	-16,9 %	9,4 %	42,8 %
GFP	-6,6 %	9,7 %	30,8 %

Source : Mission, d'après les données consolidées des communes et GFP de l'OFGL.

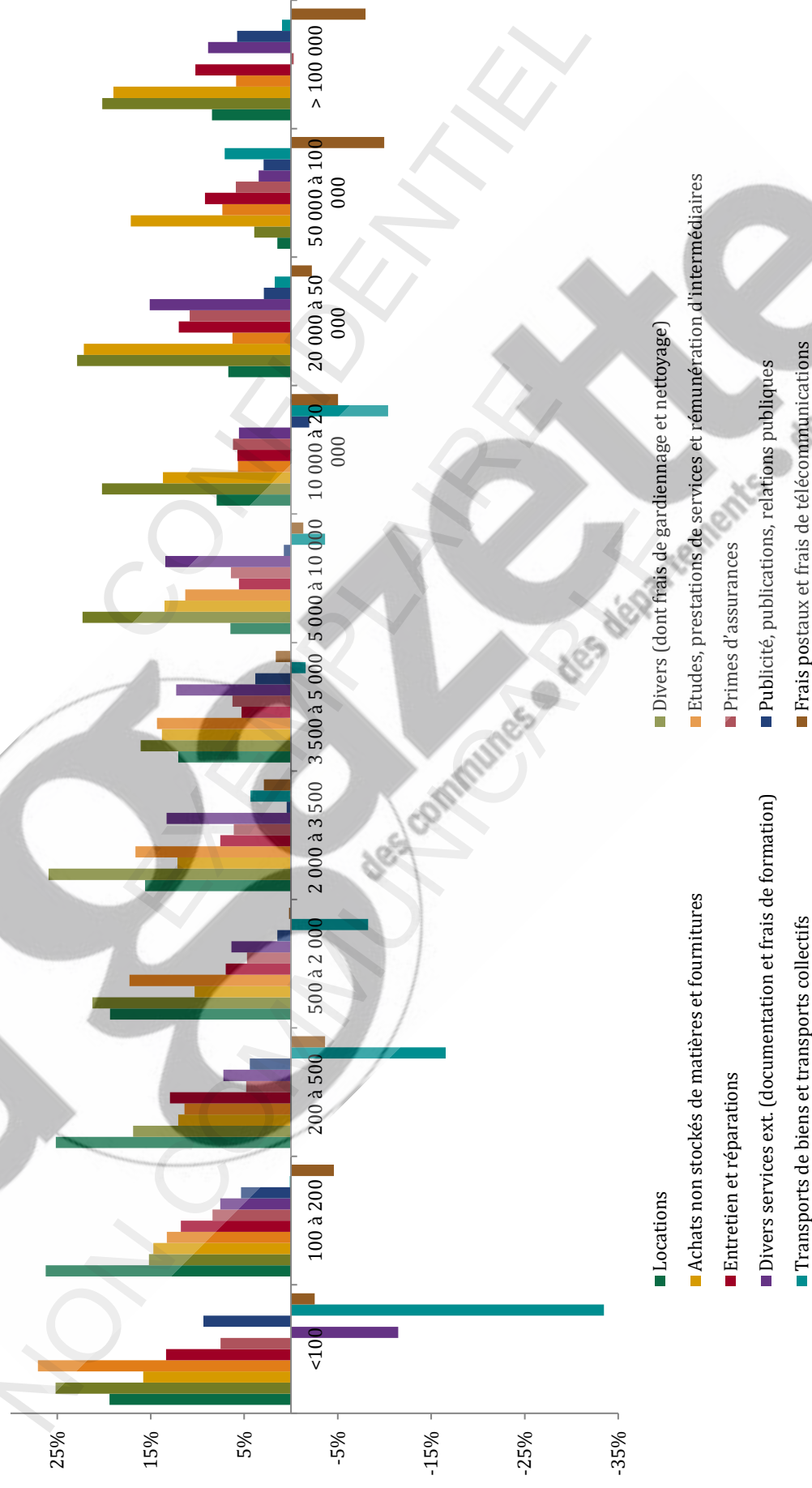
Le graphique 19 permet de montrer, malgré la diversité des situations, qu'en moyenne les communes de chacune des dix strates de population, subissent une hausse des dépenses d'achat :

- ◆ comprise entre 1,5 % et 26,2 % pour la catégorie locations ;
- ◆ comprise entre 5,7 % et 27,1 % pour la catégorie études, prestations de service et rémunérations d'intermédiaires ;
- ◆ comprise entre 10,3 % et 22,1 % pour la catégorie achats non stockés de matières et fournitures (comprenant les dépenses d'énergie) ;
- ◆ comprise entre 3,9 % et 25,9 % pour la catégorie divers comprenant les frais de gardiennage et nettoyage ;
- ◆ comprise entre 5,3 % et 13,4 % pour la catégorie entretien et réparations ;
- ◆ comprise entre -0,3 % et 10,8% pour la catégorie primes d'assurance ;
- ◆ comprise entre -33,5 % et 15,1 % pour les autres catégories (frais de formation, documentation, transports de biens et transports collectifs et frais de télécommunication).

Le taux de croissance négatif de -33,5 % observé pour le poste de dépense liés aux transports de biens et transports collectifs pour les communes de moins de 100 habitants s'explique par un volume déjà faible de dépenses en 2021 et ayant diminué encore en 2022.

Annexe II

Graphique 19 : Décomposition des taux de croissance des dépenses d'achats des communes par catégorie de dépenses et par tranche de population, entre 2019 et 2022



Source: Mission, d'après les données comptables. Budgets principaux uniquement.

1.2. La hausse des dépenses d'achats des collectivités de 11,4 % entre 2019 et 2022 s'explique en partie par l'effet de l'inflation

1.2.1. Avec le retour de l'inflation, les coûts des collectivités augmentent, et le bloc communal est le plus exposé puisque les catégories d'achats les plus soumises à l'inflation représentent au moins 44 % de leur structure d'achats

L'année 2022 est marquée par un retour de l'inflation à un niveau particulièrement élevé depuis les années 1990. En moyenne sur 2022, le glissement annuel de l'indice des prix à la consommation¹⁶ a atteint 5,2 %, alors qu'il était de 1,6 % sur l'année 2021. La hausse des prix se poursuit en 2023, avec un taux de croissance moyen des prix à la consommation de 4,8 % en août 2023.

La mission a d'abord analysé les comptes des communes, puis reproduit l'analyse sur les autres strates. Dans un premier temps, afin d'analyser l'effet de la hausse des prix sur les achats des communes, la mission a distingué, grâce aux données comptables, les catégories d'achats dont l'évolution des dépenses :

- ◆ correspond à une diminution des montants ;
- ◆ ressemble à un rattrapage des dépenses par rapport au niveau pré-Covid. La période de référence est l'année 2019 ;
- ◆ pour les autres cas, est particulièrement affectée par l'inflation.

Par souci de lisibilité, les postes de dépenses présentés ci-dessus (du graphique 5 au graphique 8) sont retraités de la manière suivante pour obtenir le tableau 7 :

- ◆ sept catégories de dépenses particulièrement affectées par l'inflation :
 - dépenses d'énergie ;
 - dépenses d'alimentation ;
 - dépenses liées à l'entretien et aux fournitures de petit équipement ;
 - dépenses de maintenance et de réparation ;
 - dépenses de prestations de services ;
 - dépenses liées à l'assurance ;
 - dépenses de location (mobilière, immobilière et matériel roulant) ;
- ◆ une grande catégorie rassemblant les dépenses dont la progression en 2022 ressemble plutôt à un rattrapage du niveau d'avant crise covid¹⁷ ;
- ◆ une catégorie rassemblant les dépenses en baisse.

¹⁶ L'indice des prix à la consommation (IPC) est l'instrument de mesure de l'inflation. Il permet d'estimer, entre deux périodes données, la variation moyenne des prix des produits consommés par les ménages. Il est basé sur l'observation d'un panier fixe de biens et services, actualisé chaque année. Chaque produit est pondéré, dans l'indice global, proportionnellement à son poids dans la dépense de consommation des ménages. Les données de l'IPC sont issues des calculs de l'INSEE.

¹⁷ Les achats dont la dynamique ressemble à un rattrapage du niveau pré-covid renvoient aux catégories d'achat dont le taux de croissance entre 2019 et 2022 est compris entre -5% et 5%, signifiant que les niveaux de dépenses de 2022 sont proches de ceux de 2019. Pour ces catégories, on identifie effectivement des courbes en V entre 2019 et 2022.

Annexe II

Tableau 7 : Montant des dépenses d'achat réparties en catégorie particulièrement affectées ou non par l'inflation, en 2022 en M€

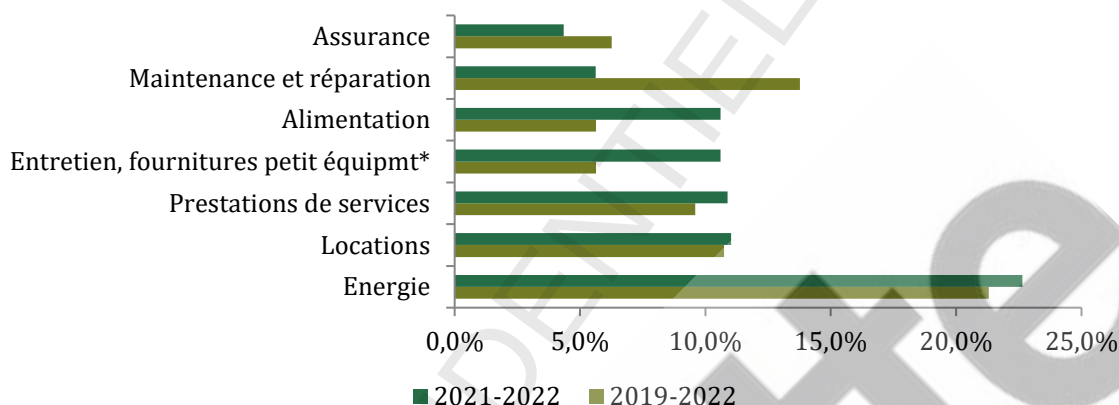
Catégories d'achat	Libellé	Compte	Montant 2022
Dépenses d'énergie	Carburants	60622	322
	Combustibles	60621	355
	Chauffage urbain	60613	457
	Énergie - Électricité	60612	2446
	Total énergie	N.A.	3581
Dépenses d'alimentation	Alimentation	60623	687
Dépenses liées à l'entretien et aux fournitures de petit équipement	Frais de nettoyage des locaux	6283	407
	Fournitures d'entretien et de petit équipement	6063	1050
	Total entretien et fournitures de petit équipement	N.A.	1457
Dépenses de maintenance et de réparation	Entretien et réparation des terrains	61521	418
	Maintenance	6156	957
	Total maintenance et réparation	N.A.	1375
Dépenses de prestations de services	Divers services extérieurs (dont documentation et frais de formation)	618	448
	Achats d'études, prestations de services	604	1011
	Contrats de prestations de services	611	2038
	Total prestations de services	N.A.	3498
Dépenses liées à l'assurance	Primes d'assurances	616	546
Dépenses de location (mobilières, immobilières et matériel roulant)	Locations	613	826
Dépenses dont la progression en 2022 ressemble plutôt à un rattrapage du niveau d'avant crise Covid	Fournitures scolaires	6067	206
	Autres matières et fournitures	6068	351
	Entretien et réparations sur biens mobiliers	6155	398
	Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	622	503
	Entretien et réparation des bâtiments	61522	659
	Publicité, publications, relations publiques	623	910
	Total dépenses rattrapage covid	N.A.	4109
Dépenses en baisse	Transports de biens et transports collectifs	624	270
	Eau et assainissement	60611	379
	Frais postaux et frais de télécommunications	626	433
	Total dépenses en baisse	N.A.	1082

Source : Mission, d'après les données comptables.

S'agissant des postes de dépenses affectés par l'inflation, le graphique 20 présente le taux de croissance entre 2021 et 2022 des montants associés. Les dépenses d'énergie montrent la plus forte croissance, atteignant 22,6 %. Les dépenses de location, prestations de services, entretien et petit équipement et alimentation ont une croissance similaire d'environ 10%.

Annexe II

Graphique 20 : Taux de croissance entre 2019 et 2022 et entre 2021 et 2022 des sept postes de dépenses particulièrement affectés par l'inflation pour les communes



*Source : Mission, d'après les données comptables. * Entretien et fournitures de petit équipement.*

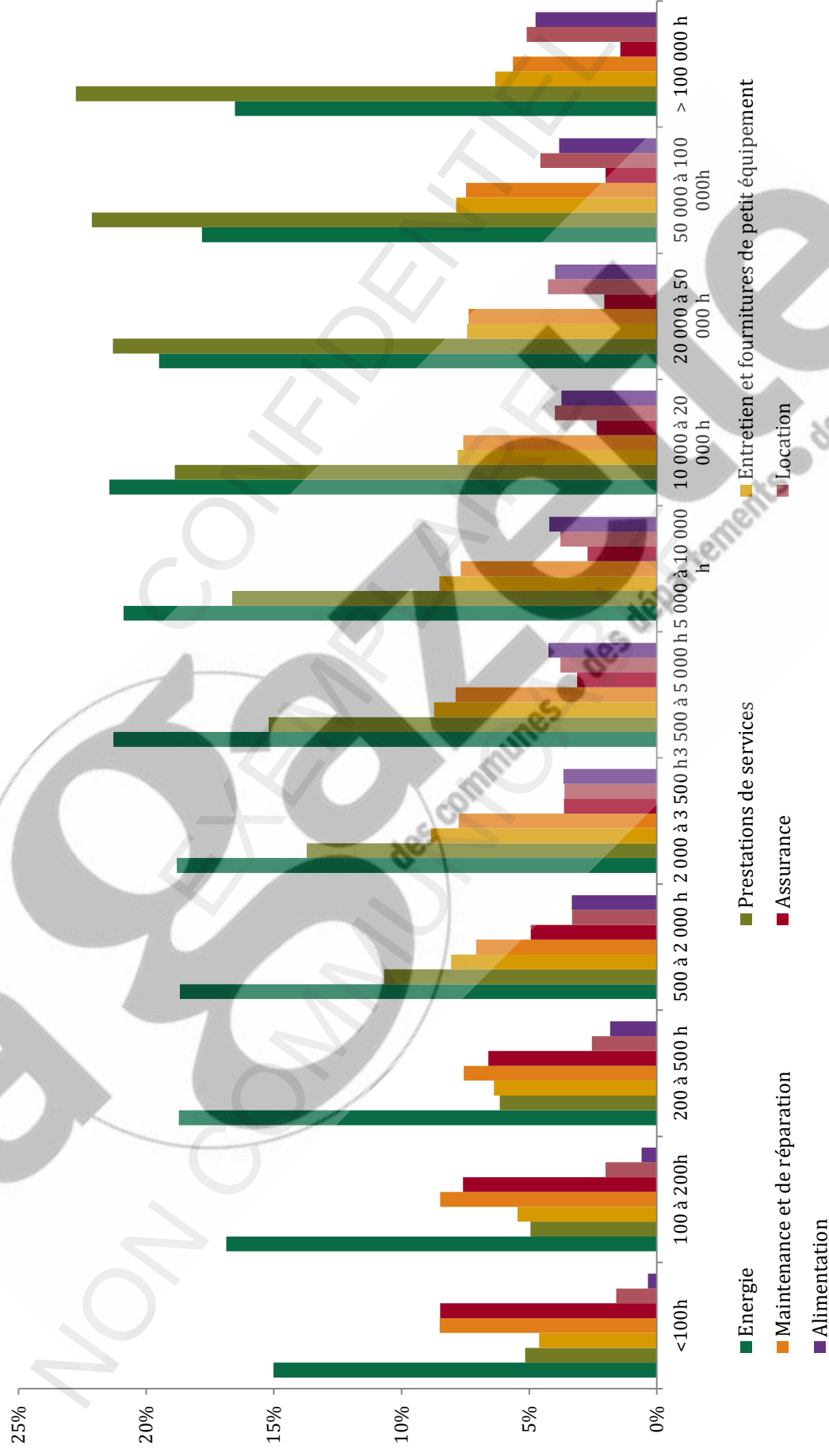
Toutes les communes ne sont pas affectées de la même manière par l'inflation puisqu'elles ne présentent pas la même structure de dépenses. Sur le graphique 21, il apparaît que la hausse des prix de l'énergie pèse sur toutes les communes, mais particulièrement plus pour les communes qui ont entre 3 500 et 20 000 habitants. Les dépenses de prestations de services ont un poids croissant avec le nombre d'habitants, pour arriver à représenter plus de 20 % des dépenses d'achat pour les communes de plus de 100 000 habitants.

En revanche, pour les GFP, toutes les strates de population sont affectées par l'inflation via la même catégorie dominante de dépenses : les prestations de services (voir le graphique 22). En effet, les structures d'achats des GFP sont particulièrement déformées en faveur des prestations de services qui pèsent, pour chaque strate de population, entre 40 % et 70 % des achats. Comme décrit au début de la partie 1.1.3.1.1 ci-dessus, les prestations de service représentent une catégorie large constituées des dépenses facturées par un prestataire de services pour l'exécution d'un service public administratif (exemples : enlèvement des ordures ménagères, nettoyage de la voirie, etc.).

Afin de déterminer le nombre de communes présentant des structures de dépenses particulièrement exposées à l'inflation (« indice d'exposition à l'inflation »), la mission a identifié des seuils pour chacune des sept catégories de dépenses affectées par l'inflation et a mesuré le nombre de communes dépassant ces seuils (voir le tableau 8). Ainsi, en 2022, parmi les 11 282 communes de 500 à 2 000 habitants, 126 (soit 1 %) présentaient une structure de dépenses avec au moins 50 % des dépenses d'achats destinées à l'énergie.

Annexe II

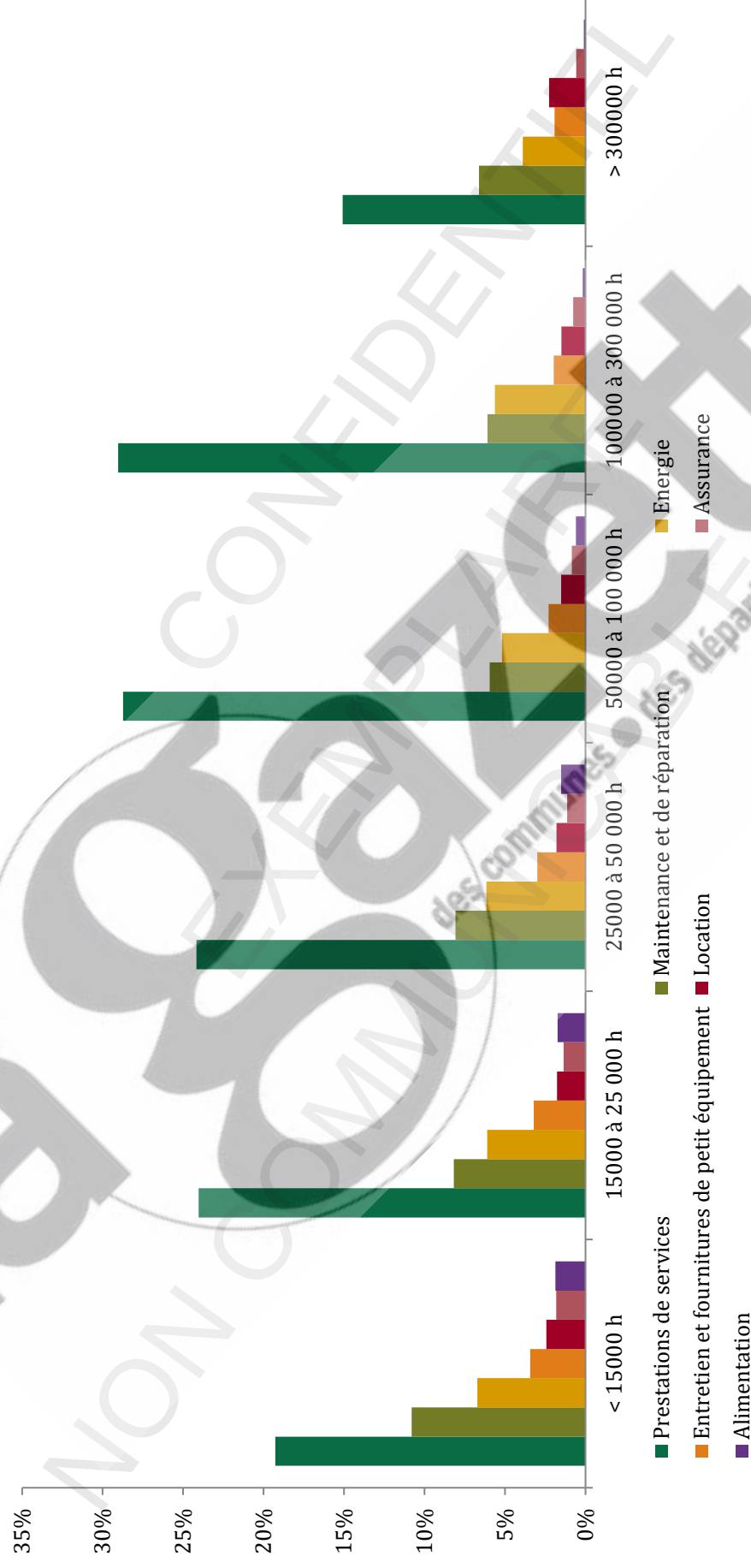
Graphique 21 : Poids des catégories d'achats affectées par l'inflation dans les dépenses d'achat totales des communes, par strate de population, en 2022



Source : Mission, d'après les données comptables. BP uniquement.

Annexe II

Graphique 22 : Poids des catégories d'achats affectées par l'inflation dans les dépenses d'achat totales des GFP, par strate de population, en 2022



Source : Mission, d'après les données comptables. BP uniquement.

Annexe II

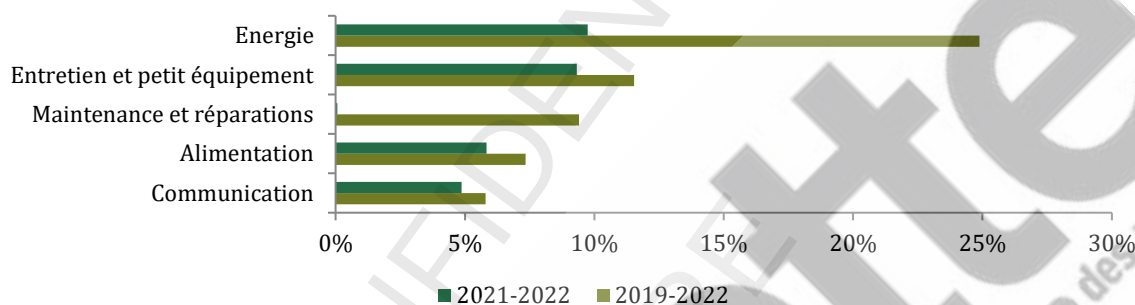
Tableau 8 : Nombre de communes dont les achats d'une certaine catégorie représentent une part élevée des dépenses totales, en 2022

Catégories d'achat	Énergie	Alimentation	Entretien et fournitures de petit équipement	Maintenance et réparation	Prestations de services	Assurance	Locations	Nombre total de communes par strate
Seuil	50%	20%	30%	40%	60%	30%	30%	N.A.
<100 h	3	4	11	73	15	32	5	3 250
100 à 200 h	9	15	18	89	22	20	11	5 370
200 à 500 h	43	118	73	123	51	41	27	9 507
500 à 2 000 h	126	292	139	123	126	107	98	11 282
2 000 à 3 500 h	30	67	31	26	28	26	27	2 281
3 500 à 5 000 h	10	28	8	9	12	6	9	987
5 000 à 10 000 h	20	26	18	18	20	16	19	1 207
10 000 à 20 000 h	9	13	9	9	10	7	9	554
20 000 à 50 000 h	6	9	5	5	5	5	5	352
50 000 à 100 000 h	1	3	1	1	1	1	1	90
> 100 000 h	0	0	0	0	1	0	0	42
Total	257	575	313	476	291	261	211	34 922

Source : Mission, d'après les données comptables. BP uniquement. Lecture : En 2022, parmi les 9507 communes de 200 à 500 habitants, 43 communes présentent des structures d'achats au sein desquelles les dépenses d'énergie représentent plus de 50 % de leurs dépenses totales d'achats.

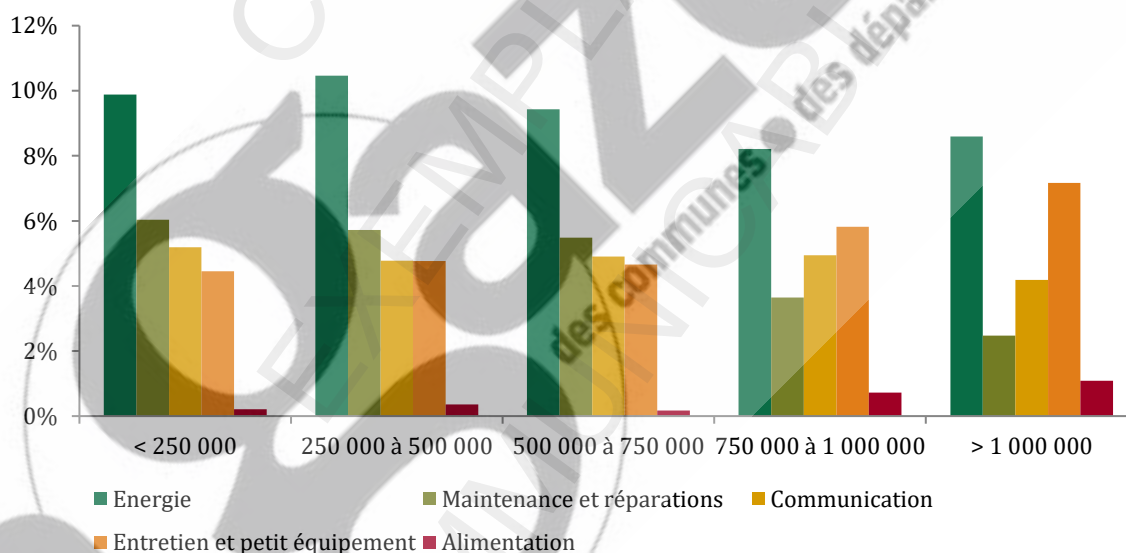
S'agissant des départements, la mission a identifié cinq catégories de dépenses fortement affectées par l'inflation (voir le graphique 23) : l'énergie, l'entretien et le petit équipement, la maintenance et les réparations, l'alimentation et la communication. Néanmoins, comme le montre le graphique 24, en moyenne seulement 25 % des achats des départements sont composées de ces catégories d'achat particulièrement affectées par l'inflation.

Graphique 23 : Taux de croissance entre 2021 et 2022 des cinq postes de dépenses particulièrement affectés par l'inflation pour les départements



Source : Mission, d'après les données comptables. BP uniquement.

Graphique 24 : Poids des catégories d'achats affectées par l'inflation dans les dépenses d'achat totales des départements, par strate de population, en 2022



Source : Mission, d'après les données comptables. BP uniquement.

1.2.2. Face à l'inflation, les collectivités bénéficient de mesures de soutien et font preuve d'innovation pour maîtriser leurs consommations

Plusieurs mesures de soutien ont été mises en place depuis fin 2021 afin d'aider les ménages, les entreprises et les collectivités à faire face à la hausse des prix de l'énergie. Celles-ci diffèrent en fonction de la taille des collectivités et de leur situation (voir l'encadré 5). Les analyses des données comptables précédentes décrivent les situations des collectivités après l'application du bouclier tarifaire et de l'amortisseur d'électricité. Le filet de sécurité correspondant à une recette, son effet n'est pas pris en compte dans les graphiques *supra*.

Encadré 5 : Mécanismes de soutien aux collectivités face à l'inflation

Bouclier tarifaire

S'agissant de l'électricité, la loi de finances pour 2022 a mis en place un bouclier tarifaire sur l'électricité avec une limitation de la hausse des tarifs réglementés de vente (TRV)¹⁸ à 4 % toutes taxes comprises (TTC) sur un an à partir du 1^{er} février 2022. La loi de finances pour 2023 reconduit ces tarifs minimums à partir du 1^{er} février 2023, afin de limiter la hausse du TRV d'électricité gelé à 15 % TTC en moyenne.

S'agissant du gaz, le bouclier tarifaire sur le gaz étant réservé aux clients résidentiels, il n'est pas ouvert aux collectivités.

Filet de sécurité

La loi de finances pour 2023 a poursuivi le mécanisme du filet de sécurité en l'étendant aux départements et aux régions. Le filet de sécurité a été initialement mis en place dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2022 pour les communes et EPCI.

Les critères d'éligibilité pour les communes et EPCI sont les suivants :

- ◆ taux d'épargne brute 2021 inférieur à 22 % ;
- ◆ potentiel financier ou fiscal par habitant inférieur au double de la moyenne de la strate ;
- ◆ une perte d'au moins 25 % d'épargne brute en 2022, du fait principalement de la hausse des dépenses d'énergie et d'alimentation, et de la revalorisation du point d'indice.

Pour les communes et EPCI bénéficiaires, le filet de sécurité correspond à une recette de compensation. Les collectivités éligibles se voient compenser 50 % des effets de la revalorisation du point et 70 % des effets de la hausse des dépenses d'énergie et d'alimentation constatée en 2022.

Les critères d'éligibilité pour les départements et régions sont les suivants :

- ◆ un potentiel financier ou fiscal par habitant inférieur au double de la moyenne de la strate ;
- ◆ une perte d'au moins 15 % d'épargne brute en 2023.

Pour les départements et régions bénéficiaires, la dotation est égale à 50 % de la différence entre, d'une part, la hausse des dépenses d'énergie et, d'autre part, 70 % de la hausse des recettes réelles de fonctionnement.

Amortisseur électricité

La loi de finances pour 2023 a mis en place le dispositif « amortisseur d'électricité », qui bénéficie à toutes les collectivités non-éligibles au bouclier tarifaire ainsi que leurs groupements, quelle que soit leur taille. L'amortisseur électricité prend effet à compter du 1^{er} janvier 2023, jusqu'au 31 décembre 2023.

L'amortisseur est une réduction du prix de la facture intégrée directement, par les fournisseurs, dans la facture d'électricité des clients éligibles. Cette aide est calculée sur la « part énergie » d'un contrat donnée, c'est-à-dire le prix annuel moyen de l'électricité hors coûts d'acheminement de l'électricité dans le réseau (tarif réseau ou Turpe) et hors taxes.

Par le biais de l'amortisseur, l'État prend à sa charge 50 % de la « part énergie » de la facture dès lors que le prix unitaire dépasse 180 €/MWh, et dans la limite de 500 €/MWh.

En cas de contrat groupé, une collectivité territoriale ou un groupement n'a pas besoin de sortir d'un contrat groupé pour bénéficier du mécanisme d'amortisseur. En effet, le fournisseur établit une facturation par collectivité en partant du prix de fourniture prévu par le contrat groupé et applique ensuite la compensation prévue au titre de l'amortisseur électricité.

Source : Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et Ministère de la Transition énergétique.

¹⁸ Les tarifs réglementés de vente d'électricité peuvent bénéficier aux collectivités locales employant moins de dix salariés, présentant moins de 2 M€ de recettes et ayant souscrit une puissance inférieure à 36 kilovoltampères (kVA). La législation soumet les autres collectivités locales aux offres de marché.

Annexe II

Face à la hausse des prix et dans le contexte de transition énergétique, certaines collectivités mettent en place des actions afin de réduire les dépenses d'énergie. Certaines initiatives font écho (et l'ont parfois précédé) au plan de sobriété énergétique¹⁹ présenté par le Gouvernement en octobre 2022, s'adressant à tous les acteurs de la société et donc aussi aux collectivités locales, avec l'objectif de réduire de 10 % la consommation d'énergie en France en deux ans. S'agissant des collectivités, dix actions ont été mises en avant par l'Association des maires de France et Intercommunalités de France²⁰ :

- ◆ établir une estimation globale des consommations d'énergie des bâtiments et services pour cibler les priorités ;
- ◆ mobiliser les agents de la collectivité en nommant un responsable « Sobriété » par étage de bâtiment pour relayer les bonnes pratiques et former les agents de maintenance à veiller à la bonne application de ces mesures. Par exemple, dans une commune du Nord (59), une réunion de « cocréation » a été organisée avec l'ensemble des responsables de services afin de proposer des actions rapides visant à réduire les consommations de chaque site (diagnostic des consommations, point budgétaire, plan d'actions...) ;
- ◆ installer des dispositifs de régulation des températures dans les bâtiments et vérifier leur bon fonctionnement ; par exemple, dans le département de l'Aisne, la télégestion de tous les systèmes de chaufferie au niveau centralisé a permis une maîtrise de la consommation d'énergie participant à la baisse des 22 % de consommation d'énergie ;
- ◆ réguler à 19°C les bâtiments publics occupés et en « hors-gel » les bâtiments inoccupés, par exemple, dans la ville de Nantes (44), depuis plus de 10 ans les températures sont fixées à 19 °C dans les bureaux et écoles, 21 °C dans les crèches et EHPAD et 14 °C dans les gymnases, sur les périodes d'occupations ;
- ◆ réduire l'intensité et les plages d'éclairage public ;
- ◆ former les agents à l'écoconduite et optimiser les déplacements, en favorisant les réunions en visioconférences et n'autorisant les déplacements de plus de 20 km en présentiel uniquement pour les réunions longues (plus d'une journée), par exemple la commune de Montgeron (91) a proposé des stages d'écoconduite à tous les équipages de collecte des déchets et des transports publics ;
- ◆ couper l'eau chaude sanitaire ;
- ◆ réduire la saison de chauffe ;
- ◆ interdire l'usage d'appareils électriques ;
- ◆ éteindre l'éclairage des monuments et les enseignes lumineuses.

S'agissant du chiffrage des effets de ces actions sur la consommation d'énergie, d'après une commune francilienne rencontrée par la mission, en 2022 :

- ◆ en abaissant de 1°C la température ambiante de 19°C à 18°C pour les bâtiments communaux, cela a permis de réaliser une baisse de 7 % de la consommation de gaz par rapport à 2021 ;
- ◆ en entamant le remplacement des chaudières à gaz par des chaudières gaz à condensation, des chaudières à granulés bois ou par des convecteurs électriques avec temporisation, cela a permis de réaliser 20% d'économies.

¹⁹ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/dp-plan-sobriete.pdf>

²⁰ <https://amorce.asso.fr/publications/plan-d-urgence-sobriete-10-actions-pour-aider-les-collectivites-a-passer-l-hiver-et-autres-pistes-de-travail-enp80>

2. La boîte à outils que constitue le code de la commande publique pourrait être davantage utilisée pour améliorer la performance des achats, grâce à une professionnalisation accrue et à la massification

Les achats des collectivités ont déjà fait l'objet d'une revue de dépenses de l'IGF et de l'IGA en 2016. La mission en rappelle ici les outils, actualisés au regard du cadre en vigueur, des conseils aux acheteurs diffusés par la direction des affaires juridiques du ministère en charge des finances, et des pratiques identifiées sur le terrain en 2023.

2.1. La détermination du « juste besoin » et la stimulation du secteur concurrentiel constituent un levier d'économie

Le choix de la procédure de passation de marché à mettre en œuvre est déterminé en fonction du montant et des caractéristiques des prestations à réaliser, définis lors de la **phase d'expression du besoin**. Ces procédures sont encadrées par les articles L. 2120-1 à L. 2125-1 et R. 2121-1 à R. 2124-6 du code de la commande publique. Il existe les marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalables, les marchés suivant une procédure adaptée et les marchés suivant une procédure formalisée avec appel d'offre ouvert ou restreint (voir l'encadré 6).

La phase d'expression du besoin constitue un levier d'économies sur les achats dans une optique de rationalisation du besoin. Elle peut être améliorée via, d'une part, une meilleure expression des besoins en interne et, d'autre part, une véritable étude concurrentielle du marché, par du sourcing (« sourcing »).

Encadré 6 : Choix de la procédure de marché

La mise en place de la procédure découle de l'estimation de la valeur du marché. D'après l'avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique en date du 9 décembre 2021, les achats dont le besoin est :

- inférieur à 40 000 € hors taxe (HT) font l'objet de marché sans publicité ni mise en concurrence et ont pour seule obligation le respect des grands principes de la commande publique (CP), qui « permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics » ;
- entre 40 000 € HT et les seuils européens doivent faire l'objet d'une procédure adaptée, dans laquelle l'acheteur détermine, selon l'article R. 2123-4, librement les modalités de passation du marché, dans le respect des principes de la commande publique ;
- supérieur ou égal aux seuils européens doivent faire l'objet d'une procédure formalisée, qui peut prendre la forme d'un appel d'offre, restreint ou ouvert, d'une procédure avec négociation ou d'un dialogue compétitif.

En outre, l'acheteur peut recourir à des techniques d'achat pour présélectionner des opérateurs économiques, notamment l'accord cadre qui peut être à bons de commandes ou à marchés subséquents.

Source : Mission d'après le code de la commande publique.

Dans un premier temps, la définition des besoins par l'acheteur permet de procéder à une estimation fiable du montant du marché public. Elle représente une étape cruciale répondant à une double exigence, juridique et économique. D'une part, elle doit permettre de fournir la formulation précise et complète de l'achat²¹. D'autre part, elle constitue un outil pour maîtriser la dépense qui sera générée par l'achat. Il est donc essentiel que le besoin exprimé corresponde au besoin réel exprimé par les prescripteurs de l'achat.

²¹ L'article L. 2111-1 du code de la commande publique (CCP) dispose que « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale ».

Ainsi, il est nécessaire de s'interroger sur plusieurs dimensions, comme :

- ◆ le niveau qualité nécessaire au regard des activités exercées ;
- ◆ la nécessité de renouveler l'achat au regard du taux d'utilisation d'un objet ;
- ◆ la valeur ajoutée du produit ou du service ;
- ◆ la quantité exacte nécessaire au regard des consommations passées.

À titre d'exemple, sur les achats de denrées alimentaires, en application loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « loi EGAlim », les collectivités s'engagent dans une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire. Grâce à la mise en place d'un diagnostic préalable, il est possible d'identifier la source du gaspillage alimentaire, en particulier sa place dans la chaîne de distribution du repas. Par ces réflexions, le surcoût lié à la sous-consommation des quantités achetées peut être évité.

L'intégration de critères environnementaux dans les marchés publics renforce la nature stratégique de la définition du besoin dans l'objectif de maîtrise de la hausse des dépenses. En effet, depuis la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience », la prise en compte des exigences du développement durable dans les marchés publics est renforcée. La loi a intégré des obligations de prise en compte des caractéristiques environnementales de l'offre dans les critères d'attribution et renforcé les attentes des schémas de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER). La loi EGAlim a également introduit de nouvelles obligations pour la restauration collective ayant des effets directs sur les achats de denrées alimentaires, en particulier l'objectif de 50 % de produits durables et de qualité, dont au moins 20 % de produits biologiques.

Si ces exigences sont des occasions de redéfinir les besoins liés aux achats en les alignant avec des ambitions environnementales et en améliorant leur qualité, elles peuvent également être à l'origine de surcoût (voir l'encadré 7).

Encadré 7 : Coût complet de la transition dans la restauration collective

À l'automne 2023, l'ADEME devait publier une étude ayant pour objectif de donner les moyens aux collectivités locales en France métropolitaine d'avoir une vision globale des coûts complets d'un repas en restauration scolaire (maternelle au collège) ainsi que les surcoûts engendrés par la transition de cette dernière vers une alimentation plus durable. La mission a pu consulter ces travaux avant leur publication.

Afin d'évaluer les impacts en termes de coût des leviers de transition, l'étude a modélisé les impacts de l'introduction de produits bio et de repas végétariens, la réduction du gaspillage alimentaire et la non-utilisation de contenants en plastique dans le cas des restaurants satellites uniquement.

Cadre conceptuel, approche par le coût complet

Ces travaux reposent sur une approche par **coût complet qui intègre les coûts comptables et les coûts des impacts de la restauration scolaire sur l'environnement et la société (aussi appelés « externalités »)**.

Les coûts comptables de la restauration scolaire sont traditionnellement classés en quatre catégories : les coûts des denrées, les coûts de personnel, les coûts de fonctionnement et les coûts d'investissement.

Afin de pouvoir étudier les effets de différents scénarii de transition alimentaire des restaurants scolaires, le choix a été fait de modéliser les coûts comptables selon de nouvelles catégories qui permettent de recomposer le processus du repas scolaire de manière chronologique :

- coût administratif (gestion du personnel, gestion des achats...),
- coûts de fabrication des repas (denrées, préparation, conditionnement...),
- coûts de distribution des repas aux élèves (y compris livraison et assemblage pour les restaurants satellites d'une cuisine centrale),
- et enfin coûts de l'encadrement des élèves sur le lieu de restauration.

Chaque coût issu de la comptabilité générale classique a été reventilé selon ce nouveau cadre de comptabilité analytique. Une valeur moyenne a été estimée pour chaque coût à l'échelle nationale en 2018, et ses variations en fonction des modes d'organisation du service ont été modélisées sur la base de caractéristiques clés (nombre de couverts, nombre d'encadrants, type de liaison, niveau de transformation des denrées achetées...). Sur cette base, les conséquences d'une transition alimentaire sur ces coûts ont été modélisées en fonction des leviers mis en œuvre (part de produits bio, de menus végétariens...) en prenant en compte les interactions entre les différents coûts.

La deuxième composante des coûts concerne les externalités positives (« amélioration » de la durabilité) ou négatives (« dégradation » de la durabilité) et monétisables ou non :

- monétisables : les coûts de dépollution de l'eau, coûts du carbone associé aux émissions de gaz à effet de serre des repas, les coûts de la collecte et du traitement des déchets organiques de la restauration scolaire ;

- non monétisables : coûts liés aux effets sur la biodiversité par exemple.

Dans l'étude, les différents modes d'organisation des services de restauration scolaire ont été modélisés pour refléter la diversité des fonctionnements des cantines : cuisine sur place, restaurant satellite d'une cuisine centrale, gestion publique ou par un délégataire privé.

Estimations :

L'étude a procédé à l'estimation des surcoûts et économies engendrées par les différentes actions de transition dans la restauration scolaire.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi EGalim (20% de produits issus de l'agriculture biologique, un repas végétarien par semaine et réduction de 20% du gaspillage alimentaire), les estimations montrent que les surcoûts d'achat des denrées liés à l'augmentation de la part de produits biologiques sont en partie compensés par les économies réalisées grâce à la réduction du gaspillage et à la baisse des produits issus de l'élevage, dans le cas où la composition du repas végétarien n'est pas ultra-transformée.

Au final, les surcoûts totaux engendrés par EGalim s'élèvent à 5% des coûts comptables d'après la modélisation développée dans le cadre de l'étude, et même un peu moins sur les coûts complets (compensation liée à la diminution des coûts des externalités monétarisées). Ces coûts représentent les coûts d'entrée à la transition dans les cantines dans la mesure où certains coûts de transition ne sont pas à reconduire tous les ans.

Source : Étude ADEME, « Coûts complets et recettes de la restauration scolaire : quelles marges de manœuvre pour la transition écologique ? », publication à venir.

Dans un deuxième temps, connaître les opportunités du marché fournisseur permet de renforcer l'efficacité de l'acte d'achat. Il s'agit de procéder à du sourçage²², c'est-à-dire engager des actions de recherche de fournisseurs et d'évaluation de leur capacité à répondre aux besoins de l'acheteur en termes de coûts, qualité innovation, délais etc. Ces actions sont menées en amont de la consultation (jusqu'à une semaine au plus tard avant le lancement de la consultation).

La pratique du sourçage s'est développée grâce à la création de plateformes en ligne recensant les acteurs du marché fournisseur, comme l'outil Nukema proposé par le groupement d'intérêt public Maximilien ou la plateforme Silex. Ces outils numériques permettent de rassembler les données sur les fournisseurs en facilitant l'accès des collectivités à de potentiels nouveaux prestataires. Au cours des entretiens réalisés par la mission, il est apparu que les collectivités se saisissent de cette possibilité de manière régulière, en particulier pour les collectivités les plus professionnalisées. Par exemple, la région Provence-Alpes-Côte-D'azur recense mensuellement le taux de concurrence sur les marchés publics au sein de sa direction de la commande publique afin de tendre à stimuler le niveau de concurrence pour encourager la baisse des prix.

²² L'article R. 2111-1 créé par le décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique encadre la pratique du sourçage en disposant qu'« afin de préparer la passation d'un marché, l'acheteur peut effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences. Les résultats des études et échanges préalables peuvent être utilisés par l'acheteur, à condition que leur utilisation n'ait pas pour effet de fausser la concurrence ou de méconnaître les principes mentionnés à l'article L. 3 ».

Encadré 8 : Critères environnementaux et schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER)

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience », inclut plusieurs mesures destinées à mieux prendre en compte le développement durable lors de la passation et l'exécution des contrats de la commande publique.

Par exemple, le décret d'application n° 2022-767 du 2 mai 2022 supprime la faculté de sélectionner les offres sur la base du critère unique du prix. Désormais, si les acheteurs souhaitent choisir l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base d'un seul critère, celui-ci devra nécessairement être le coût global à condition que ce coût prenne en compte les caractéristiques environnementales des offres. Ainsi, l'article R. 2152-7 du CCP dispose que pour attribuer le marché au soumissionnaire, si l'acheteur fonde sur un critère unique, ce dernier doit être²³ « le coût déterminé selon une approche globale qui peut être fondée sur le coût du cycle de vie défini à l'article R. 2152-9 », intégrant ainsi les coûts imputés aux externalités environnementales.

La loi « climat et résilience » renforce également les SPASER définis à l'article L. 2111-3 du CCP, que les collectivités territoriales dont le montant annuel des achats excède 100 M€ doivent produire. L'objectif du SPASER est d'engager des actions pour transformer la commande publique vers des achats plus résilients, éthiques et locaux. Il s'agit d'un outil de référence pour structurer les axes de d'amélioration des achats au regard de la transition écologique.

La définition du SPASER peut être l'occasion de mutualiser les bonnes pratiques, comme c'est le cas pour l'agglomération Grand Besançon Métropole, la ville de Besançon et son centre communal d'action social (CCAS) dont le document du SPASER définit trois axes, déclinés en objectifs opérationnels. Par exemple, un des objectifs correspond à réinterroger le besoin et la nécessité de le satisfaire (article lavable vs. article jetable).

Source : Mission d'après la fiche de la DAJ « Les mesures commande publique de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi « Climat et résilience »).

2.2. L'ingénierie des marchés, notamment grâce à l'allotissement, permet de stimuler la concurrence pour obtenir des prix plus faibles

Les marchés publics sont régis par des normes juridiques rassemblées au sein du CCP. Mais l'achat ne se réduit pas uniquement à un acte juridique. Le cadre normatif a pour objectif d'irriguer la pratique de la commande publique du principe de la concurrence en intégrant une exigence économique aux procédures d'achat. Du CCP peut être issu un panel d'outils pour les acheteurs afin de renforcer la concurrence entre les fournisseurs (l'allotissement par exemple) et assurer un suivi strict de l'exécution des marchés. Ces outils composent ce qu'on appelle « l'ingénierie » des marchés.

Les possibilités offertes par l'allotissement constituent un outil pour réduire les dépenses d'achat. L'allotissement d'un marché public est un procédé par lequel l'acheteur fractionne un marché en plusieurs lots, chacun donnant lieu à la conclusion d'un marché distinct avec son titulaire. Ce procédé facilite l'accès des entreprises, et notamment des plus petites, aux marchés publics, dans la mesure où le fractionnement le rend plus accessible d'un point de vue financier et technique. Rendre un marché public accessible à un plus grand nombre d'entreprises signifie augmenter la concurrence sur le segment de marché et ainsi jouer à la baisse sur les prix.

²³ Le critère unique peut également être le prix, « à condition que le marché ait pour seul objet l'achat de services ou de fournitures standardisés dont la qualité est insusceptible de variation d'un opérateur économique à l'autre ».

Encadré 9 : Allotissement

L'allotissement est un principe qui impose que les marchés publics soient constitués de plusieurs sous-ensembles appelés « lots ». Ce principe s'applique à l'ensemble des marchés passés, que la procédure soit adaptée ou formalisée.

L'article L. 2112-10 du CCP énonce le principe de l'obligation pour l'acheteur d'allotir ses prestations : « les marchés sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet l'identification de prestations distinctes ». Les acheteurs ont l'obligation, lorsqu'ils dérogent au principe de l'allotissement, de motiver leur choix, et plus précisément, d'énoncer « les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de leur décision » (article L. 2113-11 du CCP). Destiné à susciter la plus large concurrence entre les entreprises et leur permettre, quelle que soit leur taille, d'accéder à la commande publique, l'allotissement est particulièrement approprié lorsque l'importance des travaux, fournitures ou services à réaliser risque de dépasser les capacités techniques ou financières d'une seule entreprise.

L'allotissement technique n'est pas la seule méthode de fractionnement possible, l'allotissement géographique peut être particulièrement adapté aux marchés passés par des collectivités, comme des communes.

Le fractionnement doit être concilié avec le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence. Dès lors qu'un marché de travaux, de fournitures ou de services se rapportant à une même opération ou à un même ouvrage est fractionné en plusieurs lots, il convient de prendre en compte, pour l'appréciation du seuil conditionnant le choix d'une procédure de passation, l'ensemble des lots. L'acheteur public, pour apprécier les seuils, doit donc faire masse de tous les lots.

Source : Mission d'après la fiche de la DAJ « Allotissement dans les marchés ».

Afin de poursuivre l'objectif de renforcement de la concurrence sur l'ensemble des achats, la Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a publié un guide²⁴ fournissant des règles de bonne gestion pour les achats dispensés de procédure. Selon le guide, les acheteurs publics doivent veiller à :

- ◆ choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin ;
- ◆ respecter le principe de bonne utilisation des deniers publics ;
- ◆ ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin.

Enfin, en aval de la passation du marché, l'exécution exige un suivi rigoureux et représente un levier d'économies. En particulier, des exemples ont été soumis à la mission indiquant la nécessité pour une collectivité de faire appel à un cabinet de conseil afin d'analyser les factures provenant du fournisseur d'électricité, ces dernières étant complexes à déchiffrer et systématiquement trop élevées.

2.3. La massification des achats est un levier permettant, lorsque les conditions sont réunies, d'envisager des économies de l'ordre de la dizaine de pourcents pour certains segments d'achat

Massifier les achats permet, en théorie, de réaliser des gains d'ordre tarifaires, administratifs et juridiques. Ces gains sont obtenus grâce à trois mécanismes principaux : l'amortissement des coûts fixes, le renforcement du pouvoir de négociation face aux fournisseurs et la réalisation des économies d'échelle pour les fournisseurs.

²⁴ Direction des affaires juridiques, 2020, « Quelles règles appliquer pour les marchés publics répondant à un besoin dont la valeur est inférieure à 40 000 euros HT ? ».

S'agissant des gains tarifaires, la combinaison d'une position plus favorable de négociation, d'une concurrence accrue grâce à la meilleure visibilité de l'appel et des économies d'échelle permet en principe aux collectivités d'accéder à des tarifs moins élevés de la part des fournisseurs.

Les gains administratifs découlent de l'amortissement des coûts fixes des collectivités. Ces coûts fixes sont composés de l'ensemble des ressources mobilisées le long de la chaîne administrative lors de la passation et l'exécution d'un marché en interne.

Enfin, les gains juridiques sont permis grâce à une sécurisation juridique accrue des procédures. Cette sécurité juridique est assurée par le recours soit à une centrale d'achat constituée d'acheteurs professionnels soit à un groupement d'achat au sein duquel la collectivité « pilote » assure la solidité juridique des marchés, puisque, selon les modalités du groupement, le coordonnateur porte la responsabilité de la passation et l'exécution.

Deux formes principales de massification ont été décrites par les collectivités rencontrées à la mission : le recours à des centrales d'achats et la participation à des groupements de commande.

2.3.1. Les centrales d'achat permettent de réaliser des économies d'échelle, de réduire les coûts de procédures et d'accéder à un niveau standard de qualité

Les centrales d'achat fonctionnent selon le principe suivant : au lieu de passer elle-même ses procédures d'achat, la collectivité peut recourir à une centrale d'achat. Ce faisant, elle est réputée respecter ses obligations de publicités et de mise en concurrence (voir l'encadré 10). Les modalités d'intervention d'une centrale diffèrent de celles d'un groupement d'achat, puisqu'une centrale peut agir en tant que :

- ♦ « grossiste » (achat-revente) : le client final est complètement déchargé de la charge juridique et administrative de l'achat (comme l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) et l'AMPA) ;
- ♦ « intermédiaire » : elle organise les relations entre les clients et les fournisseurs en prenant à sa charge la passation (voire l'exécution) des marchés pour le compte des pouvoir adjudicateurs.

Encadré 10 : Cadre juridique des centrales d'achat

Selon l'article L. 2113-2 du CCP, une centrale d'achat est un acheteur qui a pour objet d'exercer de façon permanente, à titre onéreux ou non, des activités d'achat centralisées qui sont : soit l'acquisition de fournitures ou de services destinés à des acheteurs ; soit la passation des marchés publics de travaux, de fournitures ou de services destinés à des acheteurs.

Les centrales d'achat peuvent se voir confier des missions plus ou moins étendues par les acheteurs. Ces missions peuvent porter sur un achat unique ou sur des achats répétés, au sens d'achats répondant à un besoin récurrent.

Les centrales d'achats peuvent également réaliser des **activités d'achat auxiliaires**, d'après l'article L. 2113-3 du CCP. « *Les activités d'achat auxiliaires consistent à fournir une assistance à la passation des marchés, notamment sous les formes suivantes : (1) mise à disposition d'infrastructures techniques pour la conclusion des marchés de travaux, de fournitures ou de services, (2) conseil sur le choix, l'organisation et le déroulement des procédures de passation de marchés ; (3) préparation et gestion des procédures de passation de marchés au nom de l'acheteur concerné et pour son compte.* »

En revanche, un acheteur ne peut pas confier à une centrale d'achat des activités d'achats auxiliaires qui ne seraient pas en lien avec la prestation d'activités d'achat centralisées confiées par l'acheteur concerné. Un tel contrat constitue en principe, sous réserve de son caractère onéreux, un marché public soumis aux dispositions du code de la commande publique.

Les acheteurs qui recourent à une telle centrale d'achat sont considérés comme ayant respecté leurs obligations de publicité et de mise en concurrence, pour autant que cette centrale d'achat respecte les dispositions du code de la commande publique et que les marchés publics attribués puissent faire l'objet de recours efficaces.

Source : Mission d'après la fiche de la DAJ « Mutualisation des achats ».

Au-delà de la recherche d'un prix inférieur, les collectivités ont recours à des centrales d'achat pour quatre autres raisons : la standardisation du produit, la sécurisation du processus juridique, les économies de procédure et la rapidité.

Parmi les centrales d'achat présentes sur le territoire, l'UGAP demeure la principale mentionnée par les collectivités, en particulier sur certains secteurs comme les véhicules, y compris pour la lutte contre les incendies. D'après les données de l'UGAP, en 2022, 34 % de l'activité de l'UGAP provenait des collectivités, 44 % de l'État, 15 % du secteur santé et 7 % des caisses sociales et autres entreprises publiques.

Les collectivités peuvent acheter des produits et services auprès de l'UGAP de manière directe, mais elles peuvent également nouer une convention de partenariat avec la centrale d'achat, permettant d'obtenir des « prix partenariaux ». Ce dispositif permet à un client de s'engager sur des volumes d'achats prévisionnels sur quatre ans. C'est le cas de nombreux conseils départementaux et régionaux, comme celui de l'Aisne qui s'est associé à sept collectivités voisines pour adopter une convention partenariale avec l'UGAP. En 2022, le poids des ventes partenariales (*via* convention) de l'UGAP au sein des collectivités s'est établi à 68 %, ce qui démontre que la plupart des plus grandes collectivités ont signé avec l'UGAP une convention partenariale sur une partie de leurs achats.

D'autres centrales d'achat nationales existent aux côtés de l'UGAP : certaines collectivités rencontrées par la mission ont mentionné avoir recours au Réseau des acheteurs hospitaliers (RESAH)²⁵ pour des achats liés au volet médico-social mais aussi pour des achats standard comme les marchés de télécommunication.

Enfin, il existe également des centrales d'achat locales, comme la centrale d'achat de la région Ile-de-France, créée en 2019. Peuvent devenir adhérentes toutes les collectivités publiques franciliennes afin d'avoir accès à plus de 25 gammes de produits et services²⁶. Le fonctionnement de cette centrale est le suivant : la région centralise les besoins, et sélectionne des fournisseurs capables d'y répondre. Lorsque c'est possible, elle fait appel à des entreprises franciliennes. Le paiement et la facturation se font directement entre l'acheteur et le fournisseur.

²⁵ Créé le 28 janvier 2008, le Réseau des acheteurs hospitaliers (RESAH) est un groupement d'intérêt public dont les 563 membres sont majoritairement des établissements publics de santé (58 %) et des établissements médico-sociaux (21 %). Initialement circonscrit à l'Île-de-France, le RESAH s'est largement étendu sur le territoire national puisque, parmi ses membres, 399 sont non franciliens. Pour réaliser sa mission, qui est la mutualisation de la fonction achat, le RESAH s'est doté d'une centrale d'achat au sens de l'article L. 2113-2 du code de la commande publique, qui est devenue son cœur d'activité, faisant de lui l'un des trois principaux opérateurs nationaux de l'achat hospitalier.

²⁶ Dont :

- ◆ denrées alimentaires (dont du bio) ;
- ◆ solutions d'impression ;
- ◆ produits d'entretien ;
- ◆ produits sanitaires de lutte contre le Covid-19 ;
- ◆ contrôles techniques obligatoires ;
- ◆ défibrillateurs ;
- ◆ protections périodiques ;
- ◆ fourniture et livraison de compositions florales pour cérémonies.

La centrale d'achat locale de Nouvelle-Aquitaine, AMPA, est un second exemple. Elle est initialement fondée sur une plateforme de dématérialisation des profils acheteurs qui constitue une base de données attractive pour les fournisseurs. Le périmètre géographique local de cette association permet de proposer un service après-vente qui participe au dynamisme du tissu économique local et proche du terrain avec des relais dans chaque territoire.

2.3.2. Les groupements de commande constituent une autre manière de massifier en mutualisant les procédures de passation et augmentant le volume acheté

Conformément aux dispositions des articles L. 2113-6 à L. 2113-8 du CCP, des **groupements de commandes** peuvent être constitués entre des acheteurs afin de passer conjointement un ou plusieurs marchés publics.

Comme décrit *supra*, les groupements présentent l'avantage de réaliser des économies d'échelle en assurant, d'une part, une mutualisation des procédures de passation et d'autre part, une forme de massification en compilant les besoins de plusieurs acheteurs. En effet, l'intérêt principal pour les acheteurs repose sur le lancement d'une consultation unique pour répondre aux besoins de plusieurs acheteurs. Contrairement aux centrales d'achat qui n'achètent pas pour elles-mêmes, au sein d'un groupement il est nécessaire que chaque membre soit intéressé par la conclusion d'un ou des marchés publics que le groupement a pour objet de conduire. Un groupement de commandes peut être constitué soit de façon temporaire, pour répondre à un besoin commun ponctuel, soit de manière permanente en vue de répondre à des besoins récurrents.

À la différence des centrales d'achat, le groupement de commande n'est pas doté de la personnalité juridique. Il est formalisé par une **convention constitutive** déterminant ses modalités de fonctionnement, son objet et les engagements de ses signataires (voir l'encadré 11). Cette convention doit être approuvée par chaque assemblée délibérante de chaque membre du groupement.

Il existe plusieurs formes de groupement de commande²⁷. En particulier, la mission a observé principalement deux formats différents :

- ◆ les groupements de commande rassemblant plusieurs collectivités d'un même territoire, que l'on pourrait qualifier de groupement de commande « élargi » ;
- ◆ les groupements de commande fonctionnant sous la forme d'un duo entre deux collectivités, par exemple entre deux conseils départementaux voisins ou entre la ville-centre et l'agglomération, que l'on pourrait qualifier de groupement de commande « restreint ».

Le premier format suppose un haut niveau de coordination et d'alignement entre les acteurs. Notamment, il est nécessaire que l'ensemble des membres participants clôturent leur marché précédent au même moment, afin que tous les adhérents soient intéressés par des démarches communes de renouvellement.

²⁷ En 2016, la mission IGA-IGF à l'origine du rapport « Revue de dépenses, la fonction achat des collectivités territoriales » définissait trois types de groupements en fonction de la distance institutionnelle qui sépare leurs membres :

- les groupements dits « de premier niveau », rassemblant des collectivités territoriales et leurs satellites ;
- les groupements dits « de deuxième niveau », rassemblant plusieurs collectivités territoriales, essentiellement sur la base de leur proximité géographique ou de leur coopération institutionnelle ;

Les groupements dits « de troisième niveau », plus rares, rassemblant une ou plusieurs collectivités territoriales (ou leurs satellites) avec d'autres entités publiques, par exemple de la sphère de l'État ou de la sphère hospitalière.

C'est le cas dans la région des Hauts-de-France, au sein de laquelle les cinq conseils départementaux se sont organisés pour unifier leurs espaces numériques de travail (ENT) pour les collèges et lycées en créant un groupement de commandes avec la région. L'intérêt du groupement pour les élèves et professeurs était aussi de réduire les coûts de transition lors d'un changement d'établissement.

Cette configuration montre que certains types d'achats se prêtent particulièrement bien aux groupements. Par exemple, les solutions numériques présentent des caractéristiques intéressantes : le coût fixe – l'investissement initial nécessaire – pour développer la plateforme ou le logiciel numérique est largement indépendant de la taille du territoire sur lequel il sera déployé. Face à ce coût fixe, plus il y a de collectivités souhaitant acheter cette solution numérique, plus le coût sera dilué. Un groupement apparaît donc comme pertinent, sous la condition importante que les collectivités aient toutes le même besoin.

Le second format correspond aux situations où deux collectivités disposent de modes de fonctionnement déjà similaires, permis souvent par un haut niveau de mutualisation des services achats et une proximité géographique et politique. Ces conditions facilitent l'étape cruciale de la définition des besoins qui est chronophage dans les groupements de commande. Ce format est par exemple mis en place entre la commune d'Auch et la communauté d'agglomération Grand Auch Cœur de Gascogne, qui ont développé des groupements d'achats sur des consommables comme le papier, les ordinateurs, etc.

Les conditions de succès de la formation d'un groupement de commandes observées par la mission sont davantage développées dans la partie suivante.

Encadré 11 : Cadre juridique des groupements de commande

Le groupement est formalisé par une convention constitutive déterminant ses modalités de fonctionnement, son objet et les engagements de ses signataires. Cette convention constitutive, dont la conclusion n'a pas à faire l'objet d'une publicité particulière, doit définir les règles de fonctionnement du groupement. Certaines mentions sont alors nécessaires :

- la durée ;
- l'objet ;
- le caractère ponctuel ou pérenne ;
- la désignation du membre chargé de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution du marché public au nom et pour le compte des autres membres (ci-après appelé « **coordonnateur** ») ;
- le rôle respectif du coordonnateur et des autres membres ;
- le cas échéant, lorsqu'un concours sera organisé, la composition du jury ;
- les modalités d'adhésion et de retrait des membres.

Si la convention constitutive du groupement de commandes n'a pas à faire l'objet d'une publicité particulière, certains éléments doivent toutefois être portés à la connaissance des candidats potentiels dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir une influence sur l'établissement de leurs offres. Tel est le cas notamment :

- de l'identification des membres du groupement de commandes et la répartition éventuelle des besoins entre eux ;
- de l'identification du coordonnateur et le rôle respectif de ce dernier et des autres membres du groupement de commandes ;
- le cas échéant, de la composition du jury ;
- de la répartition des responsabilités et du droit applicable aux marchés publics dans les conditions prévues à l'article L. 2113-8 du CCP.

Dans le cadre d'un groupement de commandes permanent, les membres dont l'adhésion serait postérieure au lancement d'une procédure de passation ne peuvent pas bénéficier des prestations eu égard à l'obligation de définir précisément la nature et l'étendue des besoins préalablement à la passation d'un marché public.

Une **commission d'appel d'offres** (CAO) est constituée lorsque le groupement de commandes est composé en majorité de collectivités territoriales. La CAO est composée des membres suivants : un représentant élu parmi les membres ayant voix délibérative de la CAO de chaque membre du groupement qui dispose d'une CAO et un représentant pour chacun des autres membres du groupement désigné selon les modalités qui leur sont propres. Toutefois, le code général des collectivités territoriales prévoit que la CAO du groupement peut être celle du coordonnateur, si la convention constitutive du groupement le stipule.

Source : Mission d'après la fiche de la DAJ « Mutualisation des achats ».

2.3.3. Toutes les catégories d'achat ne présentent pas les conditions nécessaires pour les centrales d'achat et les groupements de commandes, en particulier la définition du besoin doit pouvoir être suffisamment uniforme

2.3.3.1. Les centrales d'achat sont des solutions rapidement actionnables, auxquelles les collectivités ont parfois recours d'abord pour simplifier l'achat plutôt que pour réduire son coût

S'agissant du recours aux centrales d'achats, le choix des collectivités apparaît parfois motivé par l'urgence ou le caractère simplifié de la démarche, plutôt que par une logique économique.

Lorsque les collectivités perçoivent des défauts au recours aux centrales d'achats, elles mentionnent le plus souvent les points suivants :

- ◆ prix peu compétitif ;
- ◆ qualité inférieure à ce qu'aurait pu obtenir la collectivité si elle avait fait le choix de passer un marché ;
- ◆ service après-vente peu satisfaisant ;
- ◆ délais de livraison allongés ;
- ◆ les fournisseurs sont souvent des grandes entreprises, rendant difficile d'avoir recours à des petites entreprises locales.

Les centrales d'achat, en particulier locales, peuvent rencontrer des obstacles à ajouter certains segments d'achat sur leur catalogue, en particulier les services. En effet, pour intégrer une prestation, il faut définir un besoin relativement standard et uniforme, et associé à un volume de demande suffisant, pour conduire l'appel d'offre et pour que les entreprises puissent se positionner. Cet exercice peut se révéler difficile pour certaines catégories d'achat. Une centrale d'achat a fourni l'exemple des prestations de nettoyage de bureau, qui présentent une variabilité de coûts selon les lieux et conditions d'intervention.

2.3.3.2. Les groupements de commandes sont générateurs de coûts de coordination, parfois à l'origine de surcoût budgétaire

Le groupement de commande représente une forme de mutualisation exigeante. D'une part, le cadre juridique est à l'origine d'un fort niveau de formalisme, qui donne l'impression aux collectivités que l'outil manque de souplesse. D'autre part, les groupements génèrent un effort de coordination qui peut se traduire en surcoût budgétaire ou surcoût administratif (i.e. en termes de ressources mobilisées).

La vie des groupements de commandes passe par des procédures formelles, souvent perçues comme rigides. La convention du groupement doit être approuvée par chaque assemblée délibérante de chaque membre du groupement, et, au cours de l'exécution de la convention, les entrées et sorties sont contraintes :

- ◆ les adhésions de nouveaux membres, qui prennent généralement la forme d'un avenant à la convention du groupement de commandes, ne peuvent pas interférer avec un marché en cours d'exécution ;
- ◆ les retraits rendent délicate la vérification du respect des engagements de commande des membres.

La nécessité d'identifier une collectivité « pilote »²⁸ peut exercer un effet répulsif sur une collectivité qui ne veut pas, pour différentes raisons, renoncer à ses prérogatives.

Déléguer à la collectivité « pilote » les responsabilités d'exécution et de passation est perçu comme une perte de marge de manœuvre pour les autres collectivités adhérentes. Par exemple, dans les faits, la collectivité « coordonnatrice » peut être géographiquement éloignée des autres collectivités du groupement ou faire face à des besoins différents ne s'adaptant pas complètement aux besoins des autres collectivités. Les achats peuvent ainsi parfois ne pas être en adéquation avec les besoins pour toutes les collectivités.

Certaines collectivités font le choix d'une mutualisation à plus petite échelle afin de privilégier la flexibilité du groupement et l'adéquation de l'achat avec leurs besoins.

À la différence des centrales d'achat grâce auxquelles les collectivités ont accès à un catalogue au sein duquel elles peuvent choisir directement un produit, **le groupement de commande exige de définir le besoin en amont.** Cette étape est cruciale ; elle génère des coûts de coordination ; et si elle n'est pas réussie le groupement risque d'acheter mal ou trop cher. Ces risques sont particulièrement prégnants lorsque les collectivités souhaitant créer un groupement n'ont pas un fonctionnement similaire ni les mêmes habitudes de consommation. Une commune francilienne a ainsi fourni un exemple de groupement de communes pour acheter des fournitures de bureau qui a abouti à des coûts plus élevés, à cause d'une mauvaise compréhension des fréquences de livraison différentes souhaitées par chaque commune, et donc d'une mauvaise adéquation entre l'offre retenue et les besoins de chaque partenaire. Une autre approche, nécessitant une coordination élevée, aurait aussi été de questionner le besoin et les fréquences de livraison souhaitées.

Ces difficultés liées à la massification et mutualisation des achats sont identifiées par de nombreuses collectivités rencontrées. En particulier, dans le questionnaire transmis aux directions générales des services des conseils départementaux, 22 départements sur les 29 ayant répondu aux questionnaires ont indiqué identifier au moins une limite parmi celles listées dans le questionnaire :

- ◆ rigidité liée à la mutualisation ;
- ◆ surcoût constaté ;
- ◆ difficulté de coordination avec les autres membres de la mutualisation.

²⁸ Aux termes de l'article L. 2113-7 du CCP, « la convention constitutive du groupement, signée par ses membres, définit les règles de fonctionnement du groupement. Elle peut confier à l'un ou plusieurs de ses membres la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution du marché au nom et pour le compte des autres membres ».

La constitution de groupements d'achat est favorisée par un niveau d'intégration fort et une mutualisation importante des collectivités entre elles. Cette configuration a été observée par la mission majoritairement entre des duos de collectivités : deux départements ou entre un EPCI et sa ville-centre. Pour le duo EPCI-ville centre, l'argument des coûts de coordination amoindris est particulièrement pertinent si l'on se place dans un contexte où les deux fonctions achats sont très proches géographiquement voire complètement mutualisées. L'alignement politique est aussi, manifestement, un facteur aidant.

À l'issue des entretiens conduits avec des collectivités, une liste indicative²⁹ de segments d'achats pouvant être adaptés à la configuration des groupements de commande a été établie par la mission. Il s'agit d'une liste non exhaustive, constituée à partir des exemples les plus souvent recueillis. Elle ne constitue pas une injonction à convertir tous ces postes de dépenses en groupement, mais elle peut permettre d'engager la réflexion sur ces catégories d'achat :

- ◆ segments liés à l'achat d'énergie ;
- ◆ segments liés aux solutions numériques : par exemple, développement et maintenance des sites internet, fourniture de logiciels standards et prestations associées, prestation d'inventaire physique et mise à disposition d'un logiciel, maintenance et évolution d'un progiciel de gestion, délivrance de titres-restaurant dématérialisés au bénéfice des agents ;
- ◆ segments liés à la maintenance, l'entretien et réparation : par exemple, fourniture et pose de dispositifs de retenue sur les routes, location et maintenance de fontaines à eau et services associés, entretien complet, maintenance et fourniture d'extincteurs et matériels associés de lutte contre l'incendie pour les sites et bâtiments ;
- ◆ segments liés aux prestations de conseil : par exemple, prestations de conseils en plan média et achat d'espaces publicitaires, communication en ressources humaines, mission d'inspections et de diagnostics sur les ouvrages d'art ;
- ◆ segments liés à certaines formations ;
- ◆ segments liés aux prestations de déplacement par agence de voyages ;
- ◆ contrats d'assurance ;
- ◆ gestion des abonnements de presse générale et spécialisée ;
- ◆ restauration de documents d'archives et patrimoniaux ;
- ◆ exploitation de service de transport ;
- ◆ prestations de collecte, de tri et de traitement des dépôts sauvages de déchets sur le domaine public et privé.

²⁹ La plupart de ces segments d'achats provient d'exemples de groupements mis en place par des départements, donc parfois non applicables à d'autres strates de collectivité.

Encadré 12 : Exemples recensés par la mission

La mission a souhaité identifier des exemples de bonnes pratiques liées aux différentes possibilités d'optimisation des dépenses détaillées dans la partie précédente, en particulier le questionnement du besoin, le sourçage, le recours à l'ingénierie des marchés, la massification via des centrales et des groupements. La mission a également systématiquement interrogé les collectivités sur les économies ou surcoûts précis afin de chiffrer les effets des actions évoquées dans les entretiens, mais la plupart a eu des difficultés à fournir des chiffres. Malgré des dizaines d'acteurs rencontrés, les collectivités ont rarement pu fournir des éléments précis permettant de retracer les économies réalisées. Ci-dessous, sont listés les exemples illustrant les stratégies de maîtrise des dépenses énoncés dans cette partie, ainsi que, dans la mesure du possible, les chiffrages associés.

Sourçage et questionnement du besoin :

La combinaison du questionnement du besoin et du sourçage a été mobilisée lors du programme de réduction des coûts d'achats réalisé par un cabinet de conseil pour les villes de Valence, Romans-sur-Isère et l'agglomération Romans Agglo. Sur les dépenses liées au nettoyage intérieur, parmi les leviers d'économie, deux sont le produit de réflexion sur les deux axes précités :

- ◆ clarifier les prestations attendues, par exemple en révisant les fréquences de nettoyage (ex : les fréquences pour le musée révisées en fonction des visites) ;
- ◆ améliorer le choix du prestataire face à la diversité de fournisseurs.

Associées aux autres leviers d'économies identifiés – augmentation de la qualité et optimisation des équipes internes et externes – les économies à moyen terme sont estimées entre 10 % et 20 % des dépenses.

La région Île-de-France a notamment identifié trois leviers à mobiliser pour obtenir des gains achats : la stimulation de la concurrence, le travail sur le besoin, la négociation. Respectivement, ces trois leviers correspondent à 35 %, 43 % et 22 % des gains de 2022.

Ingénierie des marchés, l'allotissement comme levier d'économie :

Dans l'étude de réduction des coûts d'achats réalisée pour les villes de Valence, Romans-sur-Isère et l'agglomération Valence Romans, une meilleure définition du fractionnement des lots est recommandée sur plusieurs segments d'achats (prestations de nettoyage, produit d'entretien, prestations de transport avec chauffeur et assainissement) pour optimiser les dépenses. Sur les dépenses de nettoyage intérieur, l'optimisation de l'allotissement par nature de bâtiment, plage horaire, zone géographique est recommandée, et devrait participer à la réduction globale des dépenses sur le segment, prévue entre 10 % et 20 %. Sur les marchés liés à la gestion des déchèteries, l'étude propose de revoir le découpage des marchés en séparant la gestion et le transport des déchets du traitement des déchets. Grâce à ce redécoupage, les économies potentielles sont de l'ordre de 5 % à 10 % des dépenses initiales.

Conventionnement et gains permis grâce au recours aux centrales :

Le département de l'Aisne a noué une convention partenariale avec une centrale d'achat qui repose sur un engagement de volumes d'achats et donc un travail de coordination amont. En l'occurrence, le département s'est engagé sur des segments informatiques, mobiliers et véhicules allant de 1 M€ à 4,8 M€. Grâce à ce système, le département a obtenu des tarifs plus bas.

En ayant recours à la centrale RESAH pour les achats de télécommunication, le conseil départemental de l'Aisne a observé une économie de 30 % pour les achats de télécommunication.

Groupement de commande facilité entre un faible nombre de collectivités :

Comme décrit *supra*, la configuration « restreinte » des groupements a été observée par la mission majoritairement entre des duos de collectivités : deux départements ou entre un EPCI et sa ville-centre. C'est par exemple le cas pour le conseil département des Yvelines et le conseil département des Hauts de Seine dont les fonctions achats sont entrées dans une trajectoire de convergence en 2016. Depuis 2019, une direction unifiée de la commande publique a été créée entre des deux conseils départementaux. En revanche, il existe toujours deux équipes distinctes dans chaque département. La direction unifiée créée en 2019 a permis d'harmoniser des processus de travail et un rapprochement des pratiques professionnelles. C'est dans ce contexte qu'un groupement de commande entre ces deux conseils départementaux sur 48 familles d'achat s'est mis en place.

Source : Mission, d'après les entretiens conduits.

2.3.4. Il n'existe pas de mesure généralisée des gains achats et de leurs conversions en économie budgétaire, faute de données au niveau des collectivités sur le prix unitaire du marché avec et sans mutualisation

Mesurer les économies réalisées grâce au recours à une centrale d'achat ou un groupement de commande nécessite de disposer de données précises :

- ◆ sur l'achat via la centrale ou le groupement ;
- ◆ sur l'achat fictif qui aurait été réalisé d'une autre manière par la collectivité, i.e. le contrefactuel.

Il faudrait pouvoir calculer le prix unitaire d'un produit ou service acheté via une centrale d'achat, puis le comparer avec le prix unitaire du marché pour ce même produit ou service. Or, si l'accès à des données de prix et de volume pour les achats réalisés se révèle déjà complexe – la mission a pu relever la difficulté des collectivités à fournir ces données sur un échantillon de segments de marchés – il est de manière évidente encore plus difficile pour les achats « contrefactuels ». Au regard de ce défi méthodologique, il existe peu de tentatives de chiffrage des économies permises grâce à la massification.

La définition des gains achats de la direction générale de l'offre des soins (DGOS) dans le cadre du programme Performance hospitalière pour des achats responsables (PHARE) permet d'identifier une méthode de calcul³⁰. La méthode de calcul des gains achats est ainsi fondée sur la comparaison entre des prix ou situations « de référence » et des prix ou une situation « nouveaux », après intervention de l'acheteur.

D'après la DGOS, le travail de l'acheteur sur un projet donné est organisé en trois temps : l'identification des opportunités, la conduite du projet et enfin le suivi de la bonne exécution. Aux deux premières étapes correspondent des calculs de gains avec des objectifs différents. Lors de la troisième étape d'exécution et pour les principaux projets, le « gain réalisé » peut être contrôlé a posteriori.

Enfin, les gains achat concernent trois grands types de projets achats :

- ◆ les achats récurrents ;
- ◆ les achats ponctuels ;
- ◆ les actions de progrès : il s'agit de projets achats visant à optimiser l'usage d'un marché ou à encourager des comportements (par exemple, remplacer les distributeurs d'essuie-mains en format plié par des distributeurs en rouleau).

Pour les achats récurrents et ponctuels, le gain achat est égal à la différence entre le prix historique et le nouveau prix, multiplié par le volume prévisionnel. Pour les actions de progrès, le gain achat correspond à la différence entre la situation de référence et la situation améliorée.

La mission a identifié les travaux de l'UGAP estimant les gains « achats » réalisés grâce au recours à ses services. L'UGAP a mis en place une méthode d'estimation des gains « achat » au bénéfice de ses clients afin d'évaluer la contribution de l'établissement à la performance économique de la commande publique. Ces gains « achats » ne sont pas à considérer comme des gains budgétaires. Les premiers mesurent la performance de la politique d'achat tandis que les seconds renvoient à des économies budgétaires constatées (voir l'encadré 13).

³⁰ https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/Programme_PHARE_-_Note_sur_le_calcul_et_l_utilisation_des_gains_achats.pdf

Encadré 13 : Gains achats et gains budgétaires

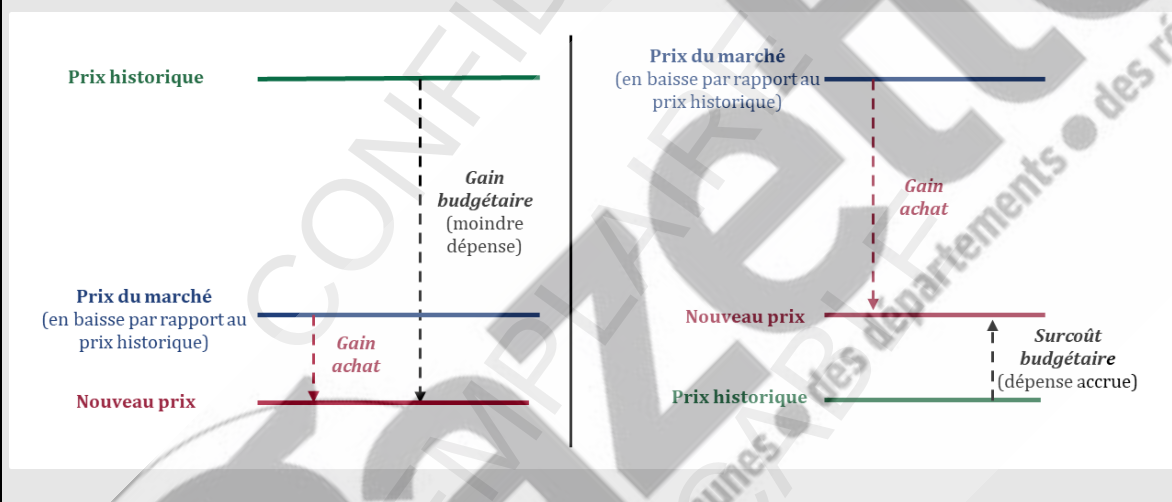
Les gains achats et les gains budgétaires appréhendent deux réalités différentes. Le gain achat renvoie à la capacité à réduire le prix du marché grâce à la manière d'acheter et le gain budgétaire représente une diminution de la dépense.

Le gain achat est comptabilisé lorsque le prix baisse ou augmente moins vite que le prix du marché, alors que le gain budgétaire n'intervient qu'à la baisse de la dépense. Ainsi, même si l'impact budgétaire n'est pas constaté, un gain achat peut avoir évité des dépenses potentielles.

Le gain achat est comptabilisé à volume constant, alors qu'un gain budgétaire peut être mesuré par une baisse du volume acheté sans amélioration du prix.

Le gain achat est calculé sur une base annuelle quelle que soit la date d'initiation de l'achat, alors que le gain budgétaire est proratisé en lien avec l'exercice budgétaire.

Figure 1 : Différences méthodologiques entre gains achats et gains budgétaires



Source : Mission d'après le rapport IGA IGF, « Revue de dépenses – la fonction achats dans les collectivités territoriales », avril 2016.

Selon l'UGAP, il est possible de décomposer les gains achat en trois composantes³¹ (voir l'encadré 14). Les gains « marchés » désignent les économies réalisées lorsque l'on compare les prix obtenus à la fin d'une procédure achat avec les derniers prix révisés de la procédure précédente ou avec des prix cibles (s'il s'agit d'une nouvelle offre). Les gains « tarification » renvoient à une notion propre à l'UGAP, qui peut néanmoins être généralisée. Ils résultent de la comparaison entre le prix de vente consenti au client – qui peut faire l'objet d'une tarification spécifique dans le cadre de partenariats par exemple – avec le prix de base. Mais il est possible que, dans le cadre d'une autre relation commerciale avec une centrale d'achat (qui n'est pas l'UGAP) une collectivité parvienne à négocier un tarif plus bas que le tarif standard. Enfin, les gains « recours » caractérisent les économies de ressources et de coûts administratifs faites par les collectivités qui n'ont pas à engager de procédure de passation de marché.

D'après les données de l'UGAP, en 2022, sur un total de ventes de 5 243 Md€, les gains achat tels que définis dans l'encadré 14, représentaient 442 M€, soit 8,4 % des ventes totales. **Autrement dit, sur l'ensemble des ventes en 2022, ses clients ont bénéficié en moyenne d'un taux de gains achat de 8,4 %.** Il s'agit d'un taux moyen ne pouvant être interprété comme un taux s'appliquant à chaque marché que l'UGAP réalise.

³¹ D'après les études de performance de l'UGAP.

De la même manière que l'UGAP, les centrales d'achat locales réalisent également des économies d'échelle permettant de faire réaliser des gains aux clients adhérents. D'après les données de l'AMPA, sur le segment de la téléphonie mobile, le basculement sur des achats via la centrale pour la région Nouvelle-Aquitaine a permis de réaliser une économie de 50 % par rapport aux dépenses précédentes.

Encadré 14 : Gains achat selon l'UGAP

Gains « marchés »

Ils sont calculés en trois étapes en année n pour l'année n-1.

La première étape consiste à calculer, à chaque notification de marché au cours de l'année n-1, le taux d'évolution de ses prix d'achat en comparant les prix obtenus soit aux prix d'achat révisés du marché précédent (dans le cas d'un renouvellement de marché), soit aux prix cibles.

La deuxième étape consiste à calculer le taux global annuel de gains « marchés ». Pour ce faire, les taux calculés marché par marché à la première étape sont appliqués aux montants d'achats prévisionnels de l'année de chacun des marchés considérés. La somme des montants obtenus est ensuite rapportée au montant total des achats prévisionnels considérés (soit de l'ensemble des marchés notifiés au cours de l'année n-1) pour obtenir le taux moyen de « gains marchés » pour l'année en question.

La troisième étape consiste à appliquer ce taux moyen « gains marchés » à l'ensemble des commandes enregistrées sur tous les marchés actifs de l'UGAP pour obtenir le gain marché global en euros, qui se trouve ensuite divisé par 4 pour tenir compte de ce que l'UGAP renouvelle ses marchés tous les 4 ans. Cette dernière division permet de lisser dans le temps les effets des marchés à forts volumes.

Gains « tarification »

Ils sont calculés en comparant les prix de vente accordés au client et tenant compte des tarifications qui lui sont spécifiquement appliquées (partenariale ou grand compte le cas échéant), avec les prix de vente dits « tous clients » ou « standard » appliqués aux clients qui ne bénéficient d'aucune tarification spécifique.

Gains « recours »

Ils permettent d'évaluer les économies liées, d'une part, à la dispense de procédure d'appel d'offres et d'autre part, à l'exécution par l'UGAP des marchés mobilisés par le client pour satisfaire ses besoins. En recourant à l'UGAP, le client fait l'économie d'une ou plusieurs procédures d'achat et bénéficie, par ailleurs, d'économies de gestion. L'estimation, client par client, de ce gain s'opère en mesurant combien a été consommé dans chacun de ces marchés.

Source : UGAP.

2.4. En parallèle de la massification, d'autres stratégies de maîtrise des dépenses d'achats existent : la réduction des quantités consommées et l'internalisation de certains achats

Les collectivités disposent d'un panel large d'outils pour réduire leurs dépenses d'achat.

La massification évoquée *supra* en fait partie, mais d'autres stratégies existent : les logiques de réduction des volumes et les stratégies d'internalisation.

2.4.1. L'adoption de comportements sobres en réduisant des quantités consommées, en particulier sur certains postes comme l'énergie, constitue un autre levier d'économie sur les dépenses d'achats

De manière simplifiée, les dépenses d'achat d'un produit ou service se décomposent en deux facteurs :

- ♦ le coût unitaire ;
- ♦ la quantité consommée.

Pour faire tendre à la baisse le total, il est donc possible de jouer sur ces deux facteurs. Les leviers mobilisables pour réduire le second facteur se sont révélés d'importance majeure durant l'année 2022 lorsque les collectivités ont dû faire face à l'inflation rapide, notamment des prix de l'énergie. La mission a recensé plusieurs exemples de stratégies mises en place pouvant faire l'objet de bonnes pratiques :

- ♦ **réduction de la consommation d'électricité pour l'éclairage public** : une commune d'environ 300 habitants du Gers (32) a indiqué avoir réalisé entre 60 % et 70 % d'économies sur la consommation d'énergie sur environ trois ans, grâce au remplacement d'ampoules par des LED et à l'extinction de l'éclairage public durant la nuit, souvent entre 23 heures et 5 heures. D'autres estimations, provenant d'une commune de l'Eure (27) sont cohérentes les chiffres précédents, avec environ 70 % d'économies d'énergies en trois ans ;
- ♦ **réduction du gaspillage dans les cantines scolaires** (voir notamment l'encadré 7) ;
- ♦ **réduction de la consommation d'énergie (électricité, gaz, carburant) notamment pour le chauffage et les transports**, en adoptant des comportements sobres, en développant un système de télégestion de tous les systèmes de chaufferie, en réduisant le nombre de déplacements, en encourageant le recours au télétravail, en augmentant recours aux véhicules électriques etc. D'après un conseil départemental rencontré par la mission, l'ensemble de ces mesures de réduction de la consommation a permis une diminution de 13 % du volume de carburant et 22% du volume d'énergie. Une commune chiffre à 8% les économies de consommation de l'eau réalisées en 2022, en partie atteintes grâce à un système de récupération de l'eau, de limitation des renouvellements d'eau lors des vidanges techniques et de réduction des débits de renouvellement d'eau de certaines piscines publiques ;
- ♦ **réduction des quantités de divers achats**, comme la réduction des dépenses d'impression dans une commune qui a fait le choix de diminuer la fréquence de publication du magazine communal ou un conseil départemental qui a réduit ses volumes de papier et de fournitures de bureau de respectivement 10 % et 5%.

2.4.2. En analysant l'opportunité de l'internalisation de certains achats, les collectivités peuvent réaliser des économies budgétaires et améliorer la qualité des produits

De manière pragmatique, les collectivités s'interrogent régulièrement sur l'opportunité de recourir à un achat ou à des formes d'internalisation, notamment à travers le développement de sociétés publiques locales (SPL).

L'adhésion à une SPL spécialisée dans la production d'un service permet de remplacer l'achat de ce dernier via un marché public par un recours direct à la SPL, qui peut être générateur d'économies. Dans ces situations, il est néanmoins important de surveiller régulièrement les coûts pour s'assurer que la solution demeure compétitive.

Par exemple, le conseil départemental de l'Aisne a adhéré à la SPL XDEMAT pour avoir accès à des solutions de dématérialisation informatique. La cotisation annuelle à la SPL est d'un montant de 17 967 €, tandis que d'après les estimations des équipes du département, s'il fallait acheter sur le marché l'ensemble des solutions fournies par la SPL, le montant d'achat atteindrait environ 100 K€. De plus, le département estime que la SPL présente des avantages non économiques :

- ♦ plus de flexibilité dans l'adaptation des outils aux besoins du conseil départemental ;
- ♦ disponibilité rapide de techniciens ;
- ♦ indépendance face aux grandes entreprises du numérique habituellement prestataires de ces solutions.

Plus généralement, les témoignages recueillis par la mission mettent en évidence que le choix entre internaliser et externaliser doit se faire à la lumière des compétences que la collectivité peut mobiliser : choisir et gérer un prestataire n'est pas le même métier que gérer un service interne, et le pilotage de la performance dans chacune de ces options nécessite une attention constante au cours du temps. Lorsqu'un choix a été fait d'internaliser ou externaliser un service à un instant donné, il apparaît souvent utile de venir questionner à nouveau ce choix, quelques années plus tard.

2.5. Le niveau de professionnalisation de la fonction achats est croissant avec la taille de la collectivité

La fonction achat des collectivités présente une grande diversité du niveau de professionnalisation, autre corollaire de la dispersion des structures d'achats des collectivités. Pour étudier cette dimension organisationnelle des achats, deux facteurs co-dépendants se révèlent pertinents : la taille de la collectivité et le volume d'achats.

À l'issue des rencontres avec les collectivités, ces deux « variables » apparaissent comme positivement corrélées au niveau de professionnalisation de la fonction achats. En d'autres termes, plus la taille de la collectivité est importante, plus la fonction achat est considérée comme stratégique, autant d'un point de vue juridique qu'économique, et plus la fonction achat est importante en termes d'effectifs.

Sur le plan organisationnel et stratégique, les grandes collectivités font preuve d'un niveau de professionnalisation élevé et de capacités accrues sur les fonctions achats et marchés, souvent séparées en deux directions ou deux services distincts. Cela démontre que les achats sont perçus comme un enjeu autant économique que juridique. Les plus grandes disposent des ressources pour se saisir pleinement de la dimension « stratégie économique » des achats (sourçage, négociation avec les fournisseurs etc.). À la lumière des entretiens de la mission, les régions, départements, ainsi que les grands EPCI et grandes communes s'approchent souvent de ce modèle professionnalisé.

Les communes petites et moyennes sont les moins bien armées, bien que les communes dans leur ensemble forment le premier acheteur parmi les collectivités. L'explication est simple : pour une commune sur deux (précisément 17 224 communes en 2022) le montant d'achats annuel est inférieur à 100 K€³².

Pour un montant de cet ordre de grandeur, il peut être difficile de justifier l'affectation d'un poste spécifique pour la fonction achat. Elle n'est pas toujours formalisée, notamment dans les plus petites communes où ce rôle est souvent assuré par le maire ou les secrétaires de mairie, parfois partagées entre plusieurs communes. La mission recueilli plusieurs témoignages de maires exprimant leur regret de ne pas arriver à mieux négocier leurs achats, et leur conviction que les prix obtenus ne sont pas les meilleurs possibles.

L'importante diversité du niveau de professionnalisation de la fonction achat constitue une piste de réflexion pour identifier des solutions opérationnelles adaptées, permettant de saisir ce levier de la professionnalisation des achats dans les petites collectivités.

³² Estimation réalisée avec la base de données des comptes consolidés des communes de l'OGFL. Le périmètre comprend donc les dépenses d'achats et charges externes consolidées pour les budgets principaux et les budgets annexes.

Pour le seuil de 50 K€, en 2022, il existe à 9 854 communes pour lesquelles le montant des achats annuels y est inférieur.

3. La construction d'un référentiel de coûts, outil permettant de comparer des coûts-type, gagnerait à être développée pour encourager le partage de bonnes pratiques

Disposer de coûts-type de différents objets (politique publique, équipement public ou catégorie d'achat) pour les collectivités permettrait de construire un outil de parangonnage (*benchmark*), pour donner des points de repère aux décideurs locaux, et éventuellement inciter à la diffusion de bonnes pratiques. La mission estime qu'un outil simple et au niveau d'ambition contenu serait le plus susceptible d'aider les petites collectivités.

Cependant, au regard de la diversité de situations des collectivités, cette initiative n'est pas immédiatement identifiée comme indispensable et urgente par les collectivités rencontrées par la mission, et encore moins par les associations de collectivités.

Il semble exister plusieurs voies pour produire un référentiel de coût : l'exploitation des comptes d'achats dans la comptabilité des collectivités, le recours plus massif à la comptabilité analytique, la fiabilisation de la comptabilité fonctionnelle à toutes les strates. Dans tous les cas, se pose aussi la question de l'organisme, national ou local, qui pourrait contribuer à ces travaux. Les travaux conduits par l'OGFL³³ sur la production de standards de coût peuvent constituer une source d'inspiration. L'OFGL a aussi publié un outil de comparaison des données comptables entre collectivités qui peut constituer un premier élément de parangonnage.

3.1. L'analyse des comptes de charges en comptabilité permet de fournir une première version d'un référentiel de coûts pour les achats

Dans l'objectif de construire un référentiel de coût, la première initiative consiste à analyser les comptes de gestion du périmètre des « achats et charges externes » définis ci-dessus (soit les comptes 60, 61, 62 hors 621). L'ensemble des dépenses de ces comptes peut être ventilé selon des sous-comptes. En retraitant les données comptables pour les consolider en des catégories plus appréhendables que certains comptes de la comptabilité, la mission a produit pour les principales dépenses d'achat des collectivités des coûts moyens en euros par habitant. Ils sont présentés dans le tableau 9 et suivants, ci-après. Le périmètre de ces coûts ne recouvrant que les budgets principaux, ils ne représentent donc pas un coût complet. Afin de poursuivre le chantier dans cette voie et d'obtenir des coûts complets, la consolidation des comptes des budgets principaux et annexes sera une étape préliminaire indispensable.

À titre d'exemple, on peut observer dans le tableau 9, que, pour les dépenses d'énergie, les communes de moins de 100 habitants dépensent en moyenne 56,6 €/habitant en 2022, tandis que celles de 2 000 à 3 500 habitants dépensent en moyenne 38,1 €/habitant.

³³ « Les piscines et centres aquatiques, combien ça coûte ? - Analyse comparative du coût de fonctionnement des piscines des collectivités locales », janvier 2023, Samuel Lerestif et Franck Gillard et « Les coûts locaux de l'éducation enseignement et périscolaire », novembre 2019, Raphaël Menelon

Annexe II

Tableau 9 : Coût des principales catégories d'achats, pour les communes en 2022, en €/habitant

Catégorie d'achat	<100 h	100 à 200h	200 à 500 h	500 à 2 000 h	2 000 à 3 500 h	3 500 à 5 000 h	5 000 à 10 000 h	10 000 à 20 000 h	20 000 à 50 000 h	50 000 à 100 000 h
Fournitures scolaires	0,1	0,4	1,4	3,5	3,8	3,7	3,4	3,0	3,0	2,9
Transports de biens et transports collectifs	0,6	1,7	2,3	3,4	4,4	3,8	4,4	4,4	4,8	4,0
Carburants	3,3	4,6	4,7	4,3	4,4	5,8	5,3	5,6	5,1	4,9
Remboursements de frais (not. au GFP de rattachement)	12,0	8,2	7,1	4,4	3,5	3,9	3,5	3,2	4,8	3,2
Autres matières et fournitures.	4,3	3,9	3,4	3,6	4,1	5,7	5,8	7,3	7,4	7,2
Combustibles	5,9	7,4	9,7	9,3	6,7	7,0	5,2	4,5	4,1	2,6
Eau et assainissement	2,8	2,2	2,2	3,6	4,7	6,0	5,9	6,9	7,6	7,1
Entretien et réparations sur biens mobiliers	6,1	6,3	7,3	7,6	7,7	8,8	7,1	6,2	5,4	4,7
Frais de nettoyage des locaux	0,7	0,7	1,0	2,4	4,0	4,7	5,6	6,1	9,7	10,8
Entretien et réparation des terrains	12,9	10,1	6,3	5,0	6,6	7,6	7,4	6,7	7,3	7,1
Frais postaux et frais de télécommunications	14,7	9,3	7,3	7,1	7,4	7,9	7,6	7,1	6,4	5,0
Divers	5,2	3,5	2,8	3,3	4,3	6,0	6,4	8,3	10,4	8,5
Chauffage urbain	0,0	0,1	0,3	1,7	4,0	5,9	7,2	9,5	10,6	10,1
Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	12,8	6,9	6,3	6,2	7,2	8,2	8,7	8,9	9,1	8,7
Primes d'assurances	32,0	21,3	15,8	11,8	9,6	9,0	7,8	7,0	6,6	5,8
Entretien et réparation des bâtiments	27,7	21,4	17,0	13,3	10,9	9,8	8,9	8,3	9,0	6,3
Alimentation	1,3	1,6	4,2	8,2	9,8	13,0	12,2	12,8	13,0	13,0
Locations	6,3	6,1	6,3	8,5	10,0	12,2	11,7	12,9	14,2	13,9
Publicité, publications, relations publiques	19,7	16,2	13,7	12,4	14,0	15,8	15,5	15,2	14,0	13,5
Voies et réseaux	68,9	45,9	30,5	19,6	15,3	13,9	12,4	10,6	11,3	10,0
Maintenance	20,2	15,0	12,7	12,8	14,3	15,5	15,3	16,0	16,5	15,0
Achats d'études, prestations de services	1,6	2,1	4,4	10,7	14,8	17,3	17,9	19,8	24,2	20,0

Annexe II

Catégorie d'achat	<100 h	100 à 200h	200 à 500 h	500 à 2 000 h	2 000 à 3 500 h	3 500 à 5 000 h	5 000 à 10 000 h	10 000 à 20 000 h	20 000 à 50 000 h	50 000 à 100 000 h
Fournitures d'entretien et de petit équipement	17,2	14,4	14,8	17,5	19,6	21,2	19,1	17,1	14,7	11,8
Contrats de prestations de services	16,0	9,9	10,7	14,7	21,2	25,9	26,1	28,6	37,4	35,3
Électricité	24,6	19,3	19,7	29,1	33,7	41,5	42,1	43,8	43,0	34,4
Autres achats	60,9	35,5	22,3	10,8	11,3	6,4	10,9	13,3	17,7	21,8
Total³⁴	392,6	277,9	228,7	230,0	256,2	278,4	284,1	296,2	314,9	304,5

Source : Mission d'après les données comptables et OFGL. Périmètre : uniquement BP.

³⁴ La ligne « total » représente, par strate de population, la somme des dépenses d'achats et charges externes divisée par la population totale de la strate. Les données utilisées pour cette ligne sont issues des données OFGL.

Annexe II

Tableau 10 : Coût des principales catégories d'achats, pour les GFP en 2022, en €/habitant

Catégorie d'achat	<15000 h	15000 à 25 000 h	25000 à 50 000 h	50000 à 100 000 h	100000 à 300 000 h	> 300 000 h
Chauffage urbain	1,0	0,7	1,0	1,0	1,1	0,5
Eau et assainissement	0,9	1,0	1,1	1,2	1,1	0,7
Alimentation	2,8	2,5	2,2	1,1	0,4	0,2
Bâtiments	2,3	1,8	1,6	1,6	1,3	1,0
Frais de nettoyage des locaux	0,6	1,2	1,3	1,6	1,5	1,5
Frais postaux et télécommunications	2,4	1,9	1,9	1,7	1,5	1,1
Primes d'assurances	2,7	1,9	1,6	1,6	1,6	1,2
Entretien, réparations sur biens mobiliers	2,9	1,9	1,6	1,9	1,6	1,3
Terrains	1,0	1,1	1,4	2,4	2,6	1,5
Carburants	3,4	2,0	2,1	2,1	2,7	1,9
Transports de biens et collectifs	3,8	3,0	3,3	3,4	1,2	1,5
Services extérieurs divers	1,9	1,9	2,1	3,0	2,5	2,0
Fournitures d'entretien et de petit équipement	4,5	3,3	3,0	2,7	2,7	2,6
Rémunérations d'intermédiaires	3,5	3,3	2,4	3,1	3,1	2,9
Publicité et relations publiques	2,4	2,3	2,4	3,3	3,8	3,4
Locations	3,7	2,5	2,6	2,8	3,2	4,8
Remboursements de frais*	4,3	4,8	4,7	3,6	4,3	2,8
Maintenance	3,8	3,3	3,4	4,1	4,6	4,3
Voies et réseaux	7,3	4,6	5,0	3,5	5,4	7,5
Électricité	5,7	5,9	5,8	6,6	8,1	6,0
Etudes et prestations de services	29,0	34,0	35,0	53,7	61,6	32,2
Autres achats	13,2	13,1	7,8	9,9	9,6	7,4
Total³⁵	103,2	98,2	93,4	116,0	125,4	88,4

Source : Mission, d'après les données comptables. Périmètre : uniquement BP.

Tableau 11 : Coût des principales catégories d'achats, pour les départements en 2022, en €/habitant

Grande catégorie	< 250 000 h	250 000 à 500 000 h	500 000 à 750 000 h	750 000 à 1 000 000 h	> 1 000 000 h
Transports de biens et collectifs	4,7	9,7	5,5	4,6	6,9
Contrats de prestations de services	8,4	5,9	6,3	8,6	3,6
Voies et réseaux	7,3	6,3	5,7	3,4	2,7
Locations	5,0	3,7	2,9	2,3	3,8
Primes d'assurances	2,4	1,7	1,1	0,9	0,8
Bâtiments	1,1	1,7	1,3	0,8	2,1
Entretien et réparations sur biens mobiliers	1,8	1,1	1,0	0,7	0,5
Services extérieurs divers	4,4	3,1	2,8	2,6	3,7

³⁵ La ligne « total » représente, par strate de population, la somme des dépenses d'achats et charges externes divisée par la population totale de la strate. Les données utilisées pour cette ligne sont issues des données OFGL.

Annexe II

Grande catégorie	< 250 000 h	250 000 à 500 000 h	500 000 à 750 000 h	750 000 à 1 000 000 h	> 1 000 000 h
Remboursements de frais	2,1	1,3	0,8	1,2	2,7
Fournitures de voirie	6,1	3,2	2,7	1,3	0,5
Déplacements et missions	3,6	2,7	2,1	2,1	1,2
Maintenance	4,7	3,7	2,5	2,1	3,2
Frais postaux et de télécommunications	3,0	2,4	2,0	1,8	1,6
Terrains	0,3	0,5	0,5	0,3	0,9
Électricité	3,9	3,7	3,4	1,6	3,2
Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	3,8	2,8	2,9	2,2	3,4
Publicité, publications, relations publiques	4,5	3,2	2,8	2,6	2,4
Autres matières et fourniture	1,0	0,6	0,6	0,3	0,6
Fournitures de petit équipement	2,2	1,5	1,1	1,4	0,7
Alimentation	0,1	0,2	0,1	0,3	0,6
Frais de gardiennage	0,1	0,6	0,3	0,4	1,0
Chauffage urbain	1,2	0,1	0,3	0,1	0,7
Frais de nettoyage des locaux	1,9	1,4	1,3	1,0	2,3
Carburants	5,3	2,7	1,9	1,8	0,9
Autres achats	12,0	6,6	6,4	5,3	37,9
Total	90,8	70,6	58,4	49,8	87,8

Source : Mission, d'après les données comptables. Périmètre : uniquement BP.

Annexe II

Tableau 12 : Coût des principales catégories d'achats, pour les régions en 2022, en €/habitant

Catégorie d'achat	ARA	BRE	CVL	GES	HDF	IDF	NOR	NAQ	OCC	PDL	PACA	BFC
Achats non stockés de matières et fournitures	0,7	1,6	1,1	8,2	1,5	5,6	1,3	1,0	1,2	0,7	2,5	0,6
Dont électricité	0,1	0,4	0,3	3,2	0,5	2,3	0,3	0,3	0,7	0,1	0,2	0,2
Contrats de prestations de services	33,1	25,5	3,4	17,1	27,4	16,4	36,6	45,8	67,6	0,0	10,8	64,9
Locations	0,3	0,7	1,4	0,4	0,7	1,2	0,3	1,5	0,9	0,8	0,4	0,5
Entretien et réparations	1,5	1,4	2,8	1,6	3,3	2,0	2,3	1,2	1,8	2,3	1,3	0,7
Divers	1,0	0,4	27,8	0,5	0,3	0,2	0,8	0,5	0,3	0,3	0,3	0,2
Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	0,1	0,3	0,4	0,5	8,3	1,7	0,4	0,7	0,7	26,5	1,5	23,5
Publicité, publications, relations publiques	2,9	1,9	3,7	1,6	1,5	0,9	2,2	1,9	4,5	2,0	2,4	1,3
Transports de biens et transports collectifs	0,1	22,8	50,8	30,7	48,4	0,3	36,2	0,1	0,0	42,2	0,1	0,1
Concours divers (cotisations...)	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2	0,5	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2
Frais de gardiennage	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,5	0,0
Frais de nettoyage des locaux	0,2	0,2	0,1	0,3	0,3	0,1	0,3	0,2	0,4	0,2	0,2	0,2
Autres achats	3,0	1,7	6,8	4,6	2,4	1,1	5,3	3,7	2,0	2,3	21,1	1,8
Total	43,5	56,9	98,5	65,7	94,7	29,9	86,5	57,1	79,8	77,6	41,4	94,3

Source : Mission, d'après les données comptables. Les codes régions sont ceux de la classification européenne ISO : ARA pour Auvergne-Rhône-Alpes, BRE pour Bretagne, CVL pour Centre-Val-de-Loire, GES pour Grand-Est, HDF pour Hauts-de-France, IDF pour Île-de-France, NOR pour Normandie, NAQ pour Nouvelle-Aquitaine, OCC pour Occitanie, PDL pour Pays-de-la-Loire, PACA pour Provence-Alpes-Côte d'Azur, BFC pour Bourgogne Franche Comté.

3.2. La comptabilité analytique permet de rendre visibles les coûts complets consolidés des services métiers de la collectivité

La comptabilité analytique est un outil de saisie, de consolidation et de visualisation des écritures et données comptables qui permet de disposer de coûts complets sur l'ensemble des services d'une collectivité. Bien que la mise en place d'une solution de comptabilité analytique soit exigeante et coûteuse en ressources (aussi bien financières qu'humaines puisqu'il faut former les agents à des nouveaux outils), elle **rend accessible le suivi de tous les composants des coûts de fonctionnement d'un équipement ou d'un service public.**

Plusieurs collectivités rencontrées ont mis en place des comptabilités analytiques. S'il s'agit souvent de grandes collectivités (régions, départements, grands EPCI et grandes communes), la mission a recueilli l'exemple d'une commune de moins de 3000 habitants qui a engagé une démarche de comptabilité analytique simplifiée et estime l'outil utile, à la fois pour les élus et pour informer la population.

La ville d'Angers offre un exemple de telle démarche depuis les années 1980. En 2008, une démarche de mutualisation des services « ressources »³⁶ et « prestataires »³⁷ avec la métropole a été lancée. Cela a permis de revoir la comptabilité analytique pour l'étendre à Angers Loire Métropole (ALM).

D'après le conseil de gestion de la ville d'Angers et d'ALM, la mise en place d'une comptabilité analytique permet :

- ♦ de mieux connaître ses coûts ;
- ♦ de les comparer : dans le temps, d'un service ou d'un équipement à l'autre, à des prix standards, aux prix pratiqués à l'extérieur ;
- ♦ de les maîtriser en révisant les tarifs ou en éclairant le choix de sous-traiter ou d'intervenir en régie par exemple.

La comptabilité analytique nécessite la définition d'une **nomenclature** qui permet d'obtenir les coûts :

- ♦ par **centre de coût** (service, équipement, par exemple une piscine ou une crèche) ;
- ♦ par **centre de responsabilité** (directions, services de la ville et de la métropole) ;
- ♦ par **politique**.

Elle permet d'identifier les charges et produits par destination, ce que ne permet pas la comptabilité générale. L'unité d'analyse la plus fine est le centre de coût, qui est le point de ventilation des écritures. Les coûts sont composés de six charges et produits (voir figure 2). Les charges de personnel sont obtenues grâce des fichiers issus du logiciel de ressources humaines (RH) détaillant les charges affectées de façon précise par centre de coût, tenant compte du temps de travail de l'agent. La valorisation des interventions des services prestataires renvoie aux interventions faites par un service au bénéfice d'un autre service. Elles intègrent, suivant le service, la main d'œuvre (nombre d'heures x coût horaire), les fournitures, et parfois des véhicules.

³⁶ Exemples : finances, conseil de gestion, conseil juridique, direction générale etc.

³⁷ Exemples : imprimerie, gestion du courrier, bâtiment etc.

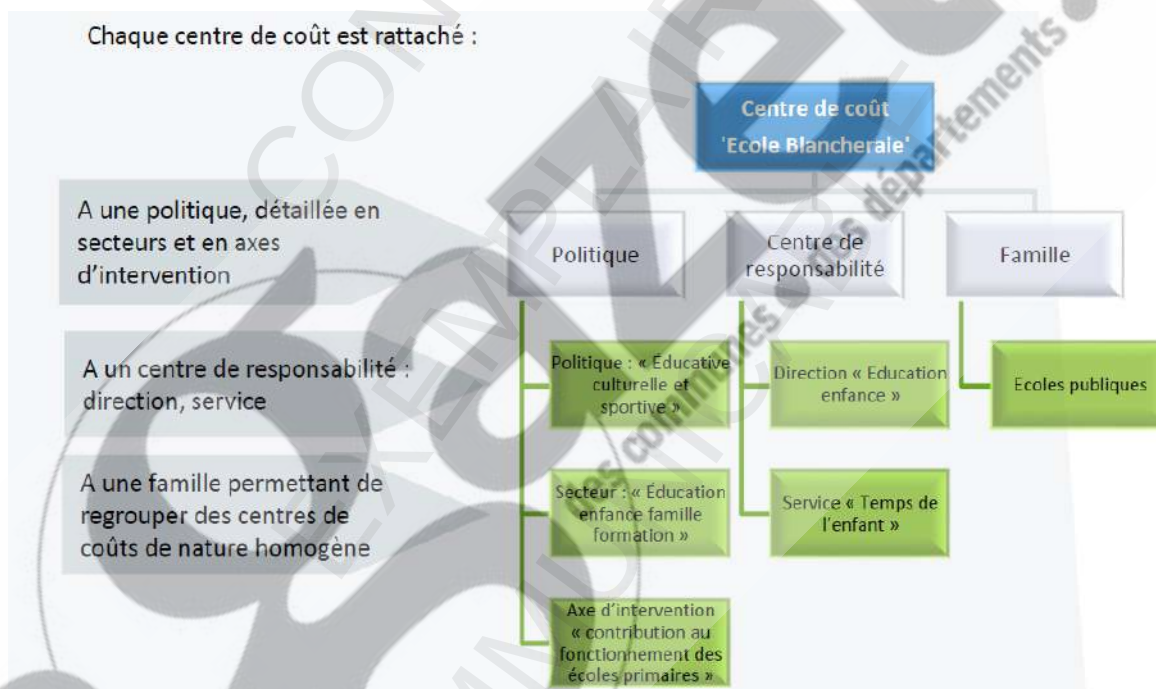
Figure 2 : Décomposition des coûts selon la comptabilité analytique à Angers



Source : Conseil en gestion de la ville d'Angers et d'ALM.

La nomenclature des centres de coût est portée par un axe d'analyse unique pour les deux collectivités Ville et ALM (1170 centres de coûts environ), décrit dans la figure 3.

Figure 3 : Ventilation sur trois axes d'un centre de coût



Source : Conseil en gestion de la ville d'Angers et d'ALM.

La mise en place d'une comptabilité analytique est exigeante et nécessite la mobilisation de ressources à toutes les échelles de la hiérarchie. En effet, si le conseil de gestion est l'unité qui administre l'application de comptabilité analytique « Grand Angle », la direction des finances, des ressources humaines sont aussi parties prenantes, en particulier car les charges de personnel sont affectées par centres de coût dans la comptabilité analytique par le biais de fichiers transmis par la direction des ressources humaines au conseil de gestion. Par ailleurs, les agents comptables saisissent en comptabilité analytique toutes les écritures budgétaires en les ventilant selon la nomenclature analytique. Enfin, les agents alimentent les données dans les outils métiers afin, par exemple, de pouvoir répartir par centre de coût la consommation d'enveloppes (comme les fluides ou l'affranchissement).

Dans les faits, la comptabilité analytique peut être utilisée à plusieurs échelles et de multiples manières. Tout d'abord, elle permet de mesurer dans le détail l'évolution des coûts de fonctionnement d'un centre de coût, comme une crèche, un musée ou une piscine. Par exemple, pour les cinq piscines de la ville d'Angers et d'ALM, d'après la comptabilité analytique les dépenses liées aux fluides (chauffage, eau, électricité) ont augmenté de 22,4 % entre 2019 et 2022. Ensuite, les données de la comptabilité analytique permettent d'ajuster les tarifs de certains services publics en rapprochant le coût par usager du tarif pratiqué. Par exemple, pour le conservatoire le coût total par enfant et par an est de 2 601 €, décomposé en 169 € payés par les usagers, 176 € de subventions et 2 259 € restant à la charge de la collectivité. Enfin, cette plateforme de visualisation des coûts est un outil d'anticipation pour tracer l'évolution future des coûts de fonctionnement liée à de nouveaux équipements.

Le tableau 13 permet d'illustrer le type d'extraction que permet d'obtenir la comptabilité analytique. Ces comptes d'exploitation sont le premier résultat à partir duquel il est possible de construire les autres analyses.

Tableau 13 : Exemple de décomposition d'un compte d'exploitation d'un centre de coût par le centre de gestion d'Angers et ALM, en euros

Charges	Exercice			
	2019	2020	2021	2022
Personnel	1 795 038	1 718 529	1 711 284	1 819 019
<i>Dont réaffectation masse salariale</i>	719 167	641 212	633 271	731 250
<i>Dont charges de personnel - activité régulière</i>	1 052 885	1 026 860	1 029 606	1 041 367
<i>Dont remplacements</i>	N.D.	31 764	34 597	36 424
<i>Dont renfort sur mission supplémentaire</i>	6 251	355	3 781	N.D.
<i>Dont maternité</i>	501	13 605	N.D.	N.D.
<i>Dont absences syndicales</i>	10 096	1 295	5 773	4920
<i>Dont versements à des organismes de formation</i>	N.D.	N.D.	1 750	1 750
<i>Dont médecine du travail, pharmacie</i>	657	504	795	2 081
<i>Dont formation</i>	5 482	2 934	1 710	1 227
Locaux	952 461	778 853	755 344	1 082 098
<i>Bâtiments publics</i>	2 390	3 466	5 466	550
<i>Dont frais de nettoyage des locaux</i>	7 132	5 855	10 929	7 329
<i>Dont interventions équipes Bâtiments</i>	154	N.D.	N.D.	N.D.
<i>Dont terrains</i>	N.D.	N.D.	N.D.	4 946
<i>Dont frais de locaux</i>	942 786	769 531	738 949	1 069 273
Fonctionnement d'exploitation	205 703	193 647	200 666	214 541
<i>Dont alimentation</i>	321	111	114	92
<i>Dont fournitures de petit équipement</i>	16 197	23 317	12 531	11 538
<i>Dont vêtements de travail</i>	N.D.	N.D.	N.D.	4 867
<i>Dont fournitures administratives</i>	1 658	1 964	2 318	993
<i>Dont autres matières et fournitures</i>	61 936	54 972	54 711	59 916
<i>Dont contrats de prestations de services</i>	N.D.	312	852	N.D.
<i>Dont locations mobilières</i>	3 391	3 009	7 204	8 581
<i>Dont autres biens mobiliers</i>	31 118	24 739	21 966	25 117
<i>Dont maintenance</i>	17 032	19 342	29 840	19 123
<i>Dont autres frais divers</i>	3 831	543	4 203	158
<i>Dont frais d'actes et de contentieux</i>	N.D.	N.D.	N.D.	330
<i>Dont annonces et insertions</i>	810	N.D.	N.D.	N.D.
<i>Dont catalogues et imprimés</i>	499	4 660	N.D.	N.D.
<i>Dont transports de biens</i>	N.D.	N.D.	N.D.	686
<i>Dont autres</i>	43 854	36 448	32 021	43 868
<i>Dont fournitures et matériels</i>	15 311	19 546	33 130	36 833
<i>Dont distribution de produits d'entretien</i>	N.D.	3 067	1 666	2 425
<i>Dont papier imprimantes et copieurs</i>	221	164	N.D.	N.D.

Annexe II

Charges	Exercice			
	2019	2020	2021	2022
<i>Dont interventions équipes Bâtiment, logistique, fêtes et manifestation</i>	9 346	1 415	110	N.D.
<i>Dont travaux d'imprimerie</i>	177	38		14
Total des charges	15 311	19 546	33 130	36 833

Source : Conseil en gestion de la ville d'Angers et d'ALM.

La comptabilité analytique est un outil de saisie comptable qui permet la visualisation des coûts complets de certaines politiques publiques ou certains services publics et ainsi d'en informer les décideurs et la population. Néanmoins, ce système repose sur des conditions exigeantes, en particulier le maintien de la compétence des agents et un intérêt soutenu des élus.

3.3. L'exploitation de la comptabilité fonctionnelle peut permettre la définition de coût standard

La comptabilité fonctionnelle est issue de la classification des fonctions des administrations publiques, dénommée COFOG. Son rôle est d'identifier les fonctions pour lesquelles les collectivités, dans ce cas, effectuent certaines transactions. D'après les articles L.2312-3 et R. 2311-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), les communes de 3 500 habitants et plus sont tenues de faire apparaître les crédits ouverts au budget sous forme d'une présentation croisée « nature-fonction ». Ces communes votant leur budget par nature ont donc l'obligation d'assortir leurs documents budgétaires d'une présentation fonctionnelle.

Cette nomenclature comporte trois niveaux (voir l'encadré 15) :

- ♦ dix fonctions principales à un chiffre ;
- ♦ des sous-fonctions à deux chiffres ;
- ♦ des rubriques à trois chiffres.

Elle s'articule autour des principes suivants :

- ♦ une même fonction recense tout ce qui concerne une activité donnée, qu'elle soit réalisée directement par la commune ou indirectement par des tiers, au travers de subventions ;
- ♦ de manière générale, au sein de chacune des fonctions 1 à 9 ou des sous-fonctions, la première des sous-fonctions ou rubriques se termine par 0, elle permet d'enregistrer tous les éléments communs à la fonction concernée ;
- ♦ la ventilation des dépenses ou des recettes par fonction est établie selon la finalité de l'action envisagée. C'est donc la destination de l'action qui doit être considérée comme étant le critère déterminant de classement.

Encadré 15 : Nomenclature fonctionnelle

La liste des dix fonctions principales est la suivante :

- ◆ 0 – Services généraux ;
- ◆ 1 – Sécurité ;
- ◆ 2 – Enseignement, formation professionnelle et apprentissage ;
- ◆ 3 – Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs,
- ◆ 4 – Santé et action sociale ;
- ◆ 5 – Aménagement des territoires et habitat ;
- ◆ 6 – Action économique ;
- ◆ 7 – Environnement ;
- ◆ 8 – Transports ;
- ◆ 9 – Fonction en réserve.

L'instruction comptable M57 détaille les règles régissant le renseignement de cette nomenclature. En particulier, la manière d'imputer les dépenses et recettes lorsqu'elles concernent une fonction précise mais aucune des sous-fonction ne paraît satisfaisante ou lorsqu'elles concernent plusieurs fonctions à la fois.

Source : Instruction comptable M57.

L'étude de l'OFGL en 2019 sur les coûts locaux de l'éducation, enseignement et périscolaire fait usage des données de la comptabilité fonctionnelle des communes. En effet, elle exploite les comptes de gestion ventilés à la sous-fonction 21 (enseignement primaire³⁸), tout en avertissant sur la diversité de qualité des données. En effet, le périmètre des dépenses intégrées dans cette sous-fonction ne relève pas de la compétence du comptable public et peut s'avérer différent selon les pratiques locales (ventilation ou non des charges indirectes, intégration d'activités annexes à l'enseignement) et l'obligation de présentation fonctionnelle ne s'appliquant pas à toutes les communes l'analyse n'est pas représentative de l'ensemble des strates de population.

Les limites de la nomenclature fonctionnelle et la qualité des données comptables apparaissent comme des obstacles à des études de coûts approfondies.

Intégrant ces réserves, les travaux de l'OFGL déterminent une méthode de sélection des communes pour fiabiliser la qualité de l'échantillon :

- ◆ les communes appartenant à un GFP ayant des dépenses de fonctionnement non nulles à la sous-fonction 21 – « *Enseignement du premier degré* » – et exerçant la compétence de l'enseignement maternelle et élémentaire telle que renseignée par le fichier Banatic (compétence C4010) sont écartées ;
- ◆ la part des frais de personnel semblant être un indice éclairant sur la fiabilité globale de la fonctionnelle, les communes dont les dépenses de personnel sont inférieures à 20% ou supérieures à 90% des dépenses de fonctionnement sur cette fonction sont exclues ;
- ◆ du fait de ses spécificités et du poids qu'elle représente, la ville de Paris est exclue de l'analyse.

³⁸ Tout en notant que les services annexes à l'enseignement tels que la restauration scolaire, les activités périscolaires ou encore le transport domicile-école n'y sont théoriquement pas intégrés.

Cette stratégie de construction de l'échantillon peut être également être appliquée à d'autres sous-fonctions de la nomenclature fonctionnelle afin de développer des référentiels de coûts sur l'ensemble des dix catégories. À titre d'exemple, la sous-fonction 31 – « Culture » - comprenant notamment les musées, services d'archives, théâtres et spectacles vivants et les cinémas pourrait faire l'objet d'une telle analyse. La principale difficulté est de trouver l'unité d'analyse. Pour exprimer le coût unitaire, il est nécessaire de rapporter les montants en euros aux données de fréquentation. Ces dernières étant rarement disponibles, une solution consiste à exprimer le coût en euros par habitant comme première mesure.

3.4. La production d'un référentiel de coût fondé sur des données récoltées via déclaration des collectivités pose des difficultés d'homogénéité des données

Une alternative à la production de coût unitaire via la comptabilité est la collecte de données directement auprès des collectivités. Un tel exercice permet d'aller au-delà d'une vision comptable, et par exemple de recueillir des données sur les volumes et les prix des achats, susceptibles d'alimenter un exercice de parangonnage des collectivités.

Néanmoins, une telle initiative nécessite un niveau d'uniformisation fort des données recueillies, et donc la construction d'un cadre méthodologique robuste et partagé. La mission a exploré cette possibilité via un questionnaire adressé aux départements. Le taux de réponse et l'hétérogénéité des réponses rappellent que **la production d'un référentiel de coût à partir de données transmises par les collectivités supposerait un important travail préparatoire avec les parties prenantes.**

Le questionnaire a été diffusé auprès des directeurs généraux des services des conseils départementaux, contenant des questions devant permettre de contribuer à l'établissement d'un référentiel de coût sur quatre types d'achats en 2019 et 2022 : les ramettes de papier, les repas scolaires, les prestations de nettoyage et l'énergie. Le choix de ces quatre catégories a été fait selon deux critères : la standardisation du produit et l'universalité du besoin parmi tous les départements.

29 conseils départementaux ont répondu. Parmi ces 29 départements, 17 ont répondu à au moins une question sur le référentiel de coût. Les questions sur ce sujet avaient deux volets : obtenir les données en volume et les données en coût unitaire. La mission a constaté une difficulté à obtenir des données homogènes : parfois, même les ordres de grandeur divergent entre les répondants. À titre d'exemple, pour la question sur le coût unitaire d'une ramette de papier, les montants déclarés se situaient entre 2 3560 € (qui représente probablement le montant total des dépenses liées à l'achat de ramettes de papier) à 2,2 €/ramette. Les résultats sont donc difficilement interprétables sans risque d'erreur.

La mission propose ci-dessous un tableau (voir le tableau 14) récapitulant les coûts unitaires obtenus, en excluant les valeurs atypiques. Les chiffres obtenus ne sont donc en aucun cas représentatifs de coûts unitaires nationaux.

Tableau 14 : Coût unitaire des quatre types d'achat, en €/unité.

Indicateur	Ramette papier 2019	Ramette papier 2022	Repas scolaire 2019	Repas scolaire 2022	Prestations de ménage en 2019	Prestations de ménage en 2022	Énergie en 2019	Énergie en 2022
Moyenne	2,99	3,60	7,44	8,25	17,16	18,39	0,14	0,18
Minimum	2,20	2,44	6,95	7,51	15,14	16,61	0,08	0,15
Maximum	3,54	4,76	8,59	9,33	18,16	19,90	0,22	0,24

Source : Données collectées par diffusion du questionnaire aux conseils départementaux. Unités : ramette de papier, repas scolaire, heure de ménage et kWh.



ANNEXE III

Déterminants des dépenses des collectivités



SOMMAIRE

1. UN APPARIEMENT ENTRE DES DONNÉES FINANCIÈRES, ÉCONOMIQUES ET SOCIO-DÉMOGRAPHIQUES PERMET DE BROSSER UN PANORAMA DE LA SITUATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SELON UN GRAND NOMBRE DE DIMENSIONS.....	1
1.1. Les données comptables des communes et des groupements à fiscalité propre sont consolidées au niveau du bloc communal afin de les comparer dans l'espace et le temps.....	1
1.2. De multiples sources, pour la plupart librement accessibles, permettent d'enrichir l'analyse des déterminants des dépenses des collectivités territoriales.....	2
1.3. Des dépenses en croissance, plus élevées dans les zones montagneuses et littorales.....	3
1.3.1. <i>Des dépenses de fonctionnement et d'investissement par habitant plus élevées dans les massifs montagneux et sur les littoraux et croissantes avec le niveau de vie et la masse salariale employée par le secteur privé.....</i>	<i>3</i>
1.3.2. <i>Si la mutualisation des dépenses de fonctionnement et d'investissement croît entre 2015 et 2022, les premières progressent plus rapidement sur la période.....</i>	<i>7</i>
2. LES SPÉCIFICITÉS DES BLOCS COMMUNAUX ET DÉPARTEMENTS APPARAISSENT DÉTERMINANTES DANS L'EXPLICATION DE LEURS NIVEAUX DE DÉPENSES	10
2.1. Toutes choses égales par ailleurs, la mutualisation d'une part plus importante des dépenses au niveau du GFP est corrélée avec une hausse du niveau des dépenses par habitant.....	10
2.2. La composante structurelle des dépenses des blocs communaux, indépendante de leurs caractéristiques financières, décroît avec la taille de l'EPCI.....	13
2.2.1. <i>Toutes caractéristiques financières égales par ailleurs, les disparités de dépenses de fonctionnement persistent entre les différentes catégories d'EPCI alors que pour les dépenses d'équipement, l'effet fixe décroît à mesure que l'EPCI considéré est de grande taille</i>	<i>13</i>
2.2.2. <i>33 % à 46 % des écarts d'effets fixes entre blocs communaux peuvent être expliqués par des caractéristiques structurelles de leurs territoires</i>	<i>15</i>
3. ALTERNATIVE : SPÉCIFICATION EN INCLUANT LES SUBVENTIONS.....	17
4. RÉSULTATS À L'ÉCHELON DÉPARTEMENTAL.....	18
4.1. Statistiques descriptives	18
4.2. Régression des dépenses des départements sur leurs caractéristiques financières.....	20
4.3. Régression des composantes structurelles des dépenses des départements sur leurs caractéristiques socio-démographiques et économiques.....	21



Cette étude, réalisée par le pôle science des données de l'IGF, repose sur les données comptables des collectivités territoriales de l'hexagone et leurs caractéristiques socio-démographiques. Elle montre :

- ♦ une progression dans le temps des dépenses de fonctionnement et d'investissement des blocs communaux, particulièrement marquée en 2021 et 2022, accompagnée d'une mutualisation croissante des dépenses au niveau du GFP, telle que mesurée par la proportion de ces dépenses portées par le GFP parmi l'ensemble de ces dépenses du GFP et des communes qui le composent ;
- ♦ que toutes caractéristiques financières égales par ailleurs, une mutualisation plus importante des dépenses est corrélée avec un niveau de dépenses plus élevé ;
- ♦ que les caractéristiques socio-démographiques des blocs communaux n'expliquent que 36 à 46 % de la dispersion des « effets fixes » des blocs communaux, soit la composante structurelle invariante dans le temps qui caractérise les dépenses de chaque EPCI. Les plus grands EPCI sont associés à des composantes structurelles plus faibles suggérant des gains d'efficacités liés à la taille du bloc communal.

1. Un appariement entre des données financières, économiques et socio-démographiques permet de brosser un panorama de la situation des collectivités territoriales selon un grand nombre de dimensions

1.1. Les données comptables des communes et des groupements à fiscalité propre sont consolidées au niveau du bloc communal afin de les comparer dans l'espace et le temps

La Direction générale des finances publiques (DGFIP) publie chaque année, depuis 2010, les données comptables des communes, groupements à fiscalité propre¹ (GFP), départements et régions.

La répartition des compétences au sein du bloc communal pouvant différer d'un GFP à l'autre, la consolidation des comptes des communes et des GFP au niveau du bloc communal permet de rendre ces derniers comparables dans l'espace et dans le temps. Cette consolidation est permise par l'application de trois séries de transformations :

- ♦ quatre plans comptables (M14, M52, M57 et M71) pouvant être utilisés par les collectivités locales notamment suivant leur nature et leur nombre d'habitants, une transposition doit être effectuée entre ces différentes nomenclatures afin que chaque compte recouvre le même champ de dépenses dans l'ensemble des collectivités ;
- ♦ les comptes des collectivités peuvent être scindés entre budget principal et budgets annexes, spécifiques à un service (par exemple de gestion de l'eau, de l'assainissement). Ces budgets doivent donc être sommés par compte pour être comparables entre deux entités ;

¹ Ils désignent une catégorie d'établissement public de coopération intercommunale ayant la possibilité de lever l'impôt (taxe sur le foncier bâti et le foncier non bâti, taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

- ♦ la répartition des dépenses entre communes et GFP au sein du bloc communal peut donner lieu à des flux croisés entre ces différents échelons, certaines dépenses du GFP pouvant être subventionnées par les communes le composant et réciproquement. La neutralisation de ces flux permet une appréciation plus juste des recettes et dépenses du bloc communal.

Une trentaine d'agrégats consolidés, construits selon cette méthodologie à partir des données comptables, sont publiés par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OGFL) à partir de 2015 pour les différents niveaux de collectivités. Les agrégats afférents aux blocs communaux et aux départements sont notamment à la base de cette étude. Ces données comptables sont enrichies par celles des dotations versées aux collectivités publiées par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) publiées à partir de 2018. Les établissements de coopération intercommunale sans fiscalité propre (syndicats) ne sont pas compris dans le champ de cette consolidation.

1.2. De multiples sources, pour la plupart librement accessibles, permettent d'enrichir l'analyse des déterminants des dépenses des collectivités territoriales

Ces indicateurs financiers sont complétés dans cette étude par des indicateurs économiques et socio-démographiques extraits de bases de données publiées par l'INSEE :

- ♦ des indicateurs de densité de la population publiés depuis 2014 au niveau de la commune ;
- ♦ des indicateurs issus du recensement qui renseignent la structure par âge de la population municipale. Ces indicateurs étant publiés tous les cinq ans (i.e. en 2009, 2014 et 2019), une série annuelle est construite par interpolation linéaire ;
- ♦ des indicateurs conjoncturels décrivant l'évolution du taux de chômage, des défaillances d'entreprises, de la construction de logements ou de la fréquentation touristique du département depuis 2011 ;
- ♦ des caractéristiques des communes (rurale, de montagne, touristique, catégorie de tranche d'aire urbaine) ou des EPCI (nature)² ;
- ♦ la masse salariale afférente aux salariés du secteur privé employés dans la commune estimée à partir des DADS entre 2015 et 2020 (dernière valeur disponible à date) ;
- ♦ le niveau de vie médian au niveau communal issu de Filosofi et disponible jusqu'en 2019.

Ces données sont toutes exprimées dans la géographie en vigueur au 1^{er} janvier de l'année postérieure à celle sur laquelle porte l'information. Dans le cas où un GFP disparaîtrait en cours d'année (par exemple lors d'une fusion), la dernière valeur connue pour ce GFP est associée à ses comptes.

² La modalité la plus fréquente, pondérée par la population, est retenue au niveau de l'EPCI et du département.

L'appariement de ces différentes sources permet ainsi de construire un panel de collectivités territoriales de France hexagonale entre 2015 et 2022. Au niveau du bloc communal, ce dernier comporte 11 154 observations³. Au niveau du département, les comptes étant exprimés dans la géographie en vigueur en 2022, les données socio-démographiques relatives au Bas-Rhin et au Haut-Rhin sont moyennées afin d'être appariées avec les indicateurs financiers afférents à la collectivité européenne d'Alsace, issue de la fusion de ces deux conseils départementaux en 2021. Identiquement, les indicateurs relatifs aux départements du Rhône sont associés aux comptes du conseil départemental du Rhône et de la métropole de Lyon qui exerce les compétences du département sur son territoire.

1.3. Des dépenses en croissance, plus élevées dans les zones montagneuses et littorales

1.3.1. Des dépenses de fonctionnement et d'investissement par habitant plus élevées dans les massifs montagneux et sur les littoraux et croissantes avec le niveau de vie et la masse salariale employée par le secteur privé

Sur la période 2015-2021, les dépenses de fonctionnement par habitant du bloc communal s'élèvent en moyenne à 1 580 €. Elles sont très hétérogènes d'une collectivité à l'autre. Ainsi, les dépenses de fonctionnement par habitant apparaissent particulièrement élevées dans les zones montagneuses. Elles dépassent notamment les 5 000 €/habitant en Savoie, dans les Hautes-Alpes, les Hautes-Pyrénées et l'Ariège. Elles sont également plus importantes sur les littoraux, notamment en Gironde, dans les Landes, les Bouches du Rhône et les Alpes-Maritimes. Si ces dépenses plus élevées tiennent en partie à la géographie de ces blocs communaux, la différence, parfois très importante, entre la population présente au cours de l'année et la population effectivement comptée comme résidente dans les communes touristiques peut expliquer en partie le surcroît de dépenses par habitant (résident) dans ces collectivités. Si des blocs communaux d'Île-de-France présentent également des dépenses de fonctionnement par habitant supérieures à 2 500 €/habitant, ces dépenses semblent plus modérées dans les Pays-de-Loire et en Bretagne (Graphique 1).

³ Pour 148 d'entre elles en 2015, 28 en 2016, 6 en 2017 et 5 ultérieurement, toutes les données de l'INSEE n'ont pu être appariées avec les données comptables.

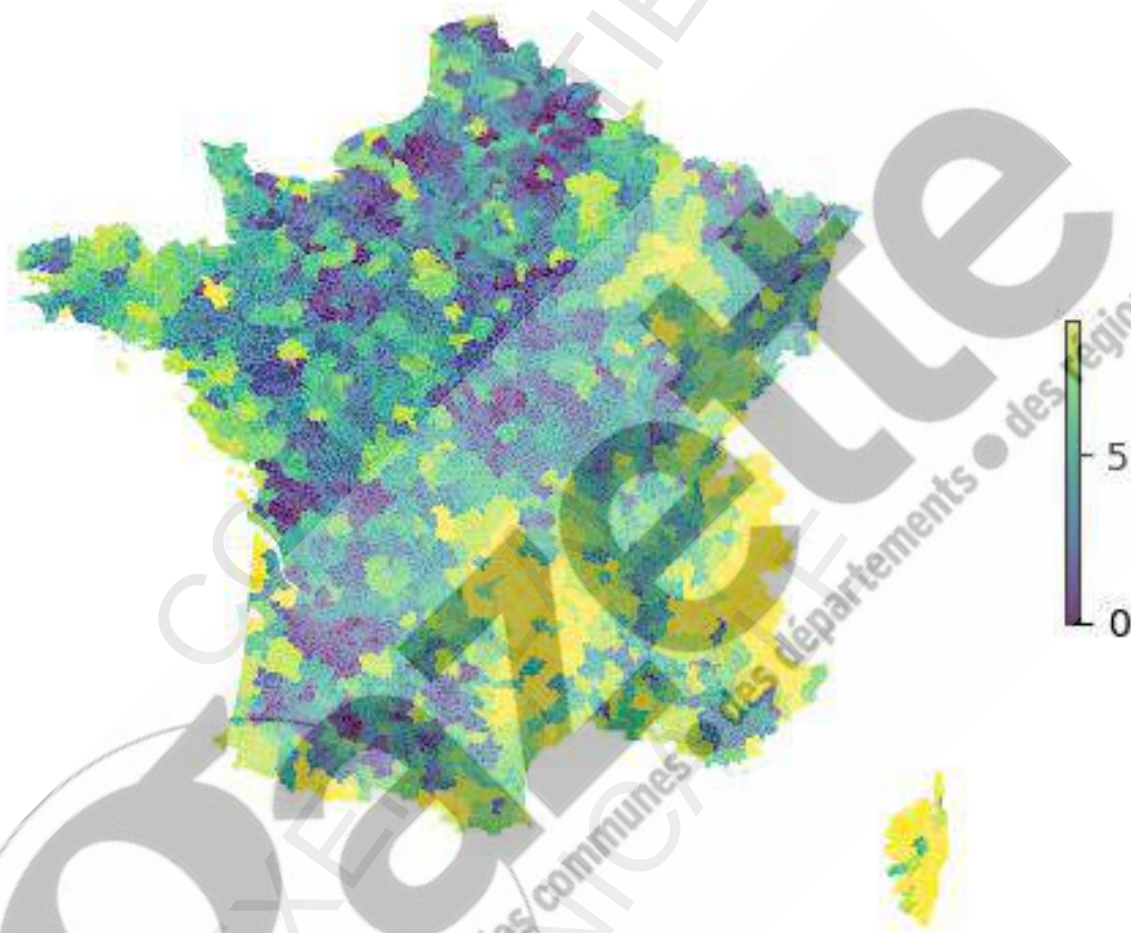
Graphique 1 : Carte des déciles de dépenses de fonctionnement par habitant des blocs communaux



Source : OFGL, calculs : IGF Pôle de Science des données. Lecture : plus le bloc communal est coloré clair, plus ses dépenses de fonctionnement par habitant sont élevées.

En moyenne plus faibles (480€ par habitant), les niveaux de dépenses d'équipement par habitant sont également plus élevés dans les zones montagneuses (Alpes, Massif central), en Corse et dans les communes rurales de Champagne notamment. Le montant pour partie incompressible de certains investissements, lorsqu'il est rapporté à un faible nombre d'habitants dans l'EPCI, peut résulter dans des montants par personne élevés dans des zones rurales où les blocs communaux peuvent être peu peuplés. Les blocs communaux d'Auvergne et des Cévennes présentent ainsi des niveaux de dépenses plus importants (Graphique 2).

Graphique 2 : Carte des déciles de dépenses d'équipement par habitant des blocs communaux



Source : OFGL, calculs : IGF Pôle de Science des données.

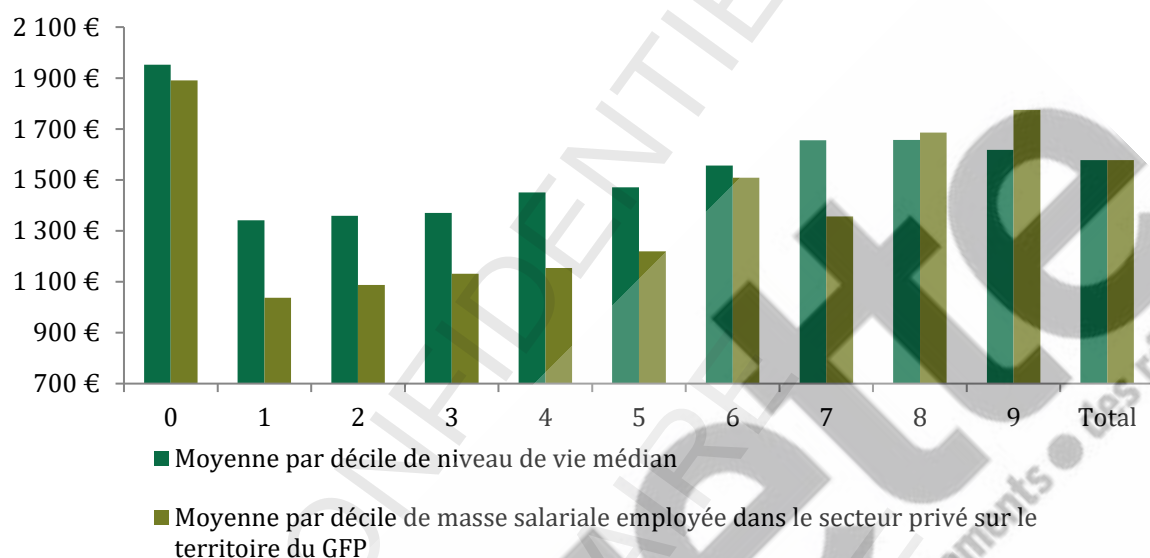
Les dépenses des collectivités peuvent être rapportées à deux indicateurs d'activité et de niveau de vie : d'une part, la masse salariale totale versée par des employeurs privés dans le territoire du bloc communal ; d'autre part, le niveau de vie médian au sein des communes composant l'EPCI. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement augmentent ainsi avec la masse salariale du secteur privé employée sur le territoire du bloc communal et le niveau de vie de la population (Graphique 3 et Graphique 4). Cette corrélation positive avec la masse salariale peut refléter :

- ◆ un surplus de recettes (de CVAE et de CFE notamment), induit par l'activité économique, permettant des dépenses supplémentaires ;
- ◆ des charges supplémentaires liées à la construction et l'entretien d'aménagements spécifiques nécessaires à l'accueil d'entreprises et de salariés non-résidents sur le territoire de la collectivité.

Les dépenses de fonctionnement sont également les plus élevées dans les blocs communaux aux niveaux de vie et à la masse salariale employée les plus faibles.

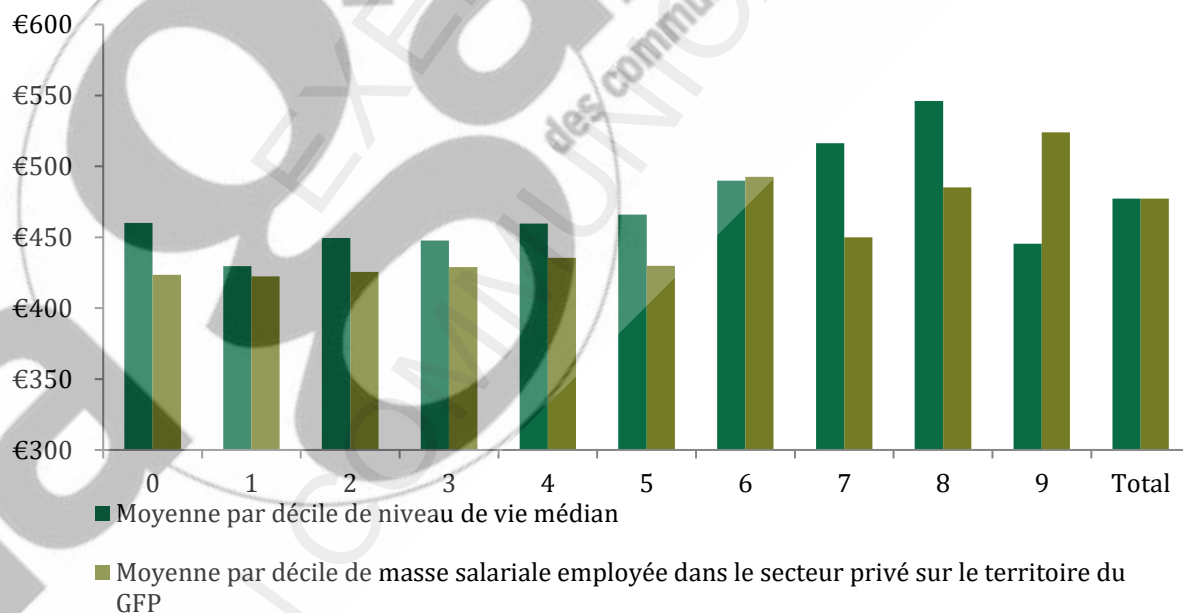
Annexe III

Graphique 3 : Niveaux moyens de dépenses de fonctionnement, pondérés par la population, par décile de niveau de vie et de masse salariale du secteur privé



Source : OFGL, INSEE, DADS, Filosofi, calculs : IGF Pôle de Science des données. Lecture : en moyenne, les collectivités dont le niveau de vie médian se situe parmi les 10 % les plus faibles ont des dépenses de fonctionnement de 1 952 €. Les 10 % de collectivités dont la masse salariale privée est la plus faible dépensent en moyenne en fonctionnement 1 890 €.

Graphique 4 : Niveaux moyens de dépenses d'équipement, pondérés par la population, par décile de niveau de vie et de masse salariale du secteur privé



Source : OFGL, INSEE, DADS, Filosofi, calculs : IGF Pôle de Science des données.

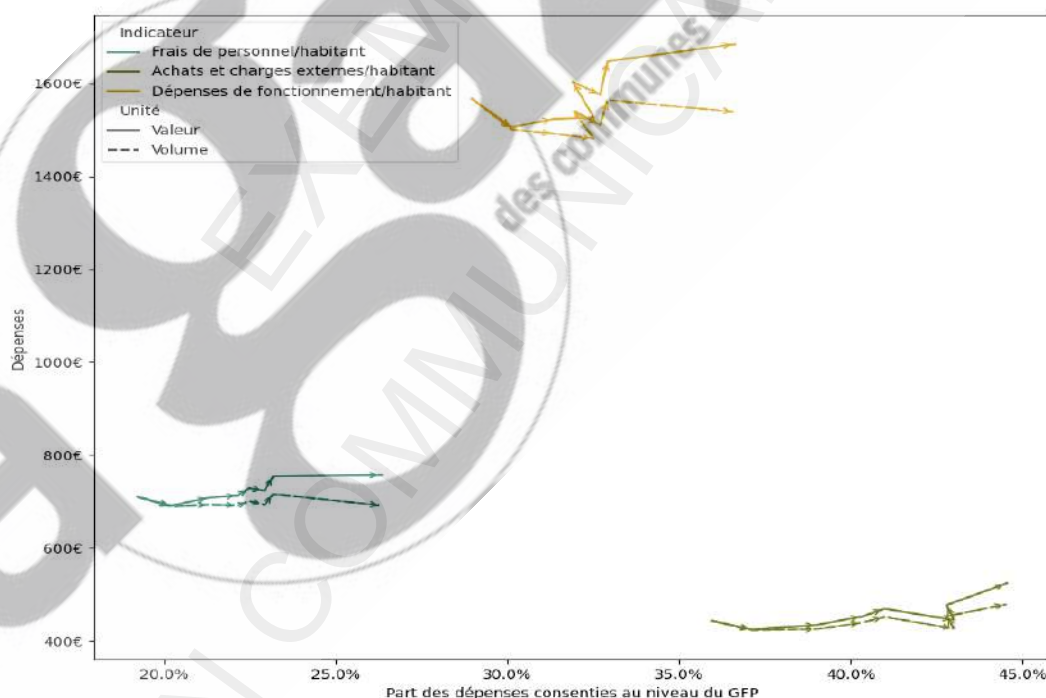
1.3.2. Si la mutualisation des dépenses de fonctionnement et d'investissement croît entre 2015 et 2022, les premières progressent plus rapidement sur la période

Les dépenses des blocs communaux suivent des évolutions différenciées entre 2015 et 2022. Afin de neutraliser ces variations de l'évolution des prix, un indicateur de dépenses en volume est estimé après deux corrections :

- ◆ les dépenses d'investissement sont corrigées de l'indice des prix des dépenses d'équipement construit par l'OFGL ;
- ◆ les dépenses de fonctionnement sont corrigées de l'indice de traitement brut de la fonction publique pour la part des dépenses relevant des frais de personnels et les autres dépenses de fonctionnement sont déflatées de l'IPC (hors tabac).

Les dépenses de fonctionnement diminuent ainsi en volume (-1,8 %) entre 2015 et 2022 alors qu'elles progressent de 7,5 % en valeur sur la même période. En leur sein, les frais de personnel diminuent de 2,6 % en volume (+6,6 % en valeur) alors que les dépenses d'achats et de charges externes progressent de 8,1 % (+18,3 % en valeur). Ces évolutions s'accompagnent d'une augmentation continue de la part de ces dépenses consenties au niveau du GFP, de 29 % en 2015 à 37 % en 2022, la mutualisation étant plus marquée encore pour les dépenses d'achats, pour lesquelles elle atteint 45 % en fin de période (Graphique 5).

Graphique 5 : Évolution des dépenses de fonctionnement des blocs communaux entre 2015 et 2022

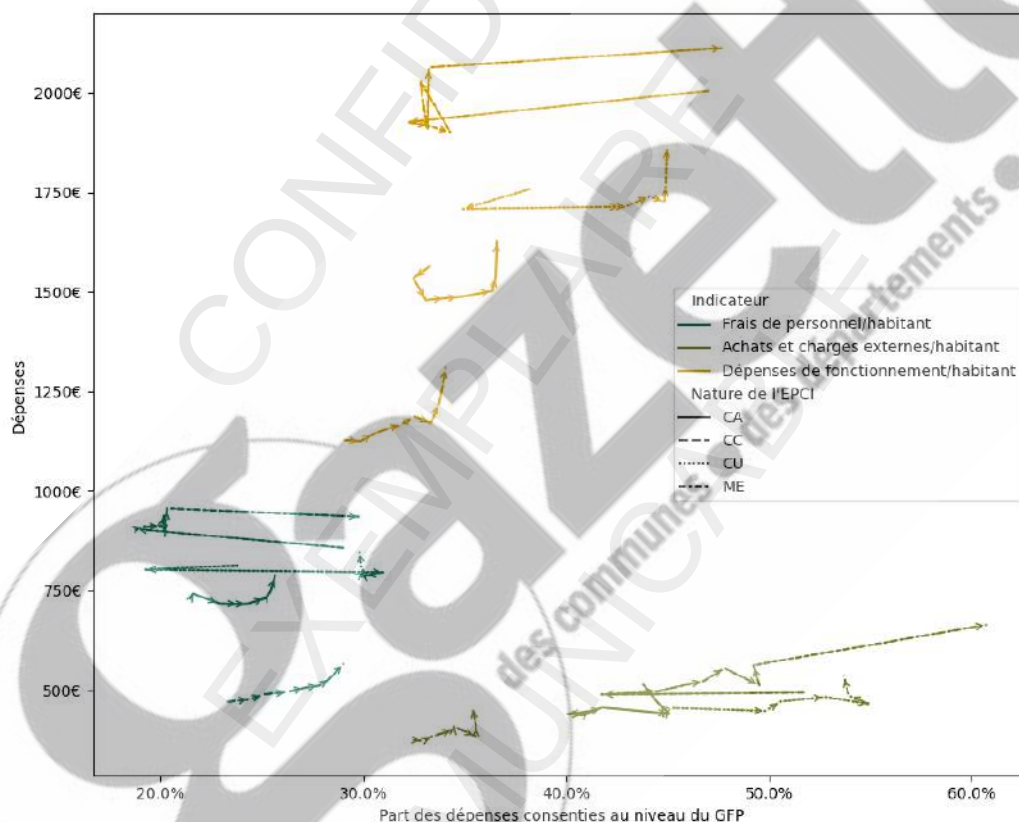


Source : OFGL, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Note de lecture : Chaque courbe représente l'évolution au cours du temps entre 2015 et 2022 du niveau de dépenses de fonctionnement par habitant moyen l'année considérée (ordonnée) et de la part de ces dépenses portées par le GFP (abscisse). Les dépenses de frais de personnel des blocs communaux en valeur sont en moyenne de 713 €/habitant en 2019 contre 704 € en 2018. Sur la même période, le taux de mutualisation de ces dépenses au niveau du GFP gagne 0,3 pp, passant de 22,2 % à 22,5 %.

Si les dépenses de fonctionnement par habitant de toutes les catégories d'EPCI augmentent rapidement en 2021 et 2022, elles varient fortement suivant la nature de l'EPCI et sont plus élevées à mesure que celui-ci est plus important. Cette évolution est accompagnée par une mutualisation croissante des dépenses au niveau du GFP qui apparaît plus marquée pour les communautés urbaines et les métropoles que pour les plus petites collectivités (Graphique 6).

Graphique 6 : Évolution des dépenses de fonctionnement des blocs communaux par nature de l'EPCI entre 2015 et 2022

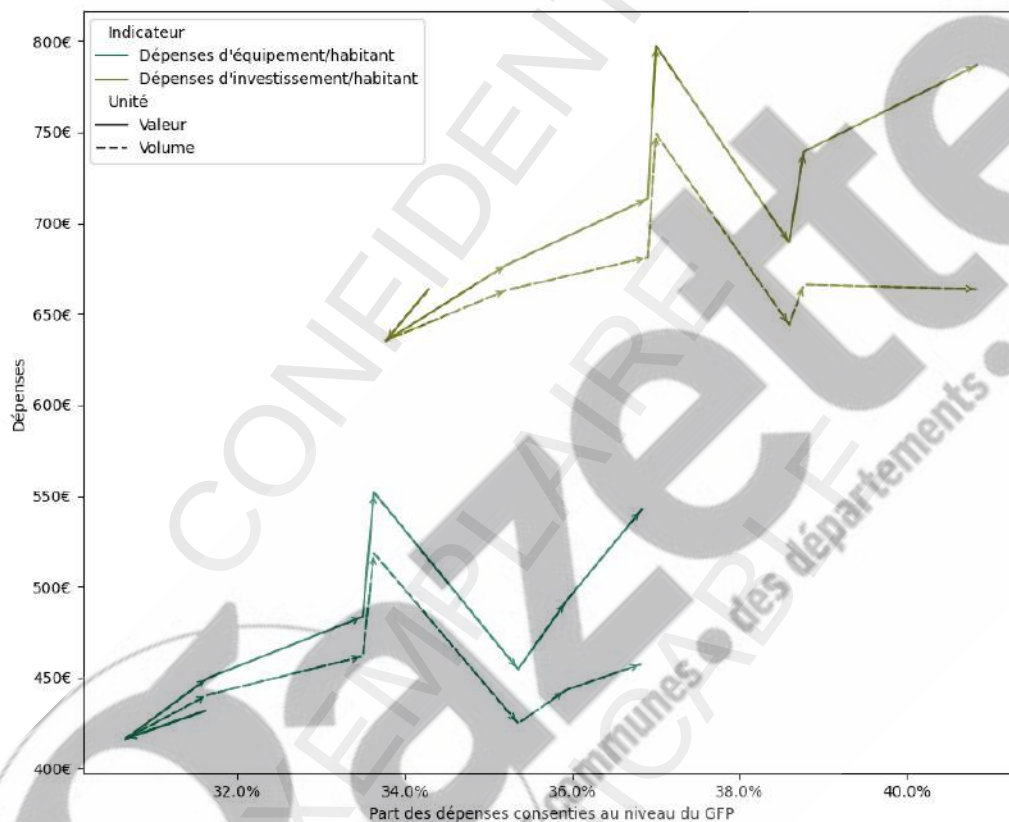


Source : OFGL, calculs : IGF Pôle de Science des données.

L'évolution des dépenses d'équipement entre 2015 et 2022 est caractérisée par deux points hauts en 2019 et 2022, année antérieure à une élection municipale⁴ dans le premier cas, et dans le contexte de la mise en œuvre du plan de relance pour le second (Graphique 7). De 2016 à 2022, les dépenses d'équipement sont également de plus en plus mutualisées au niveau de l'EPCI : la part des dépenses d'équipement portées par l'EPCI progresse ainsi de 32 % à 37 %. Ce degré de mutualisation est cependant inférieur à celui observé à la même période pour les achats et charges externes.

⁴ Le cycle des élections municipales : Quels effets sur l'investissement public, l'emploi et la production ? Mikael Beatriz, décembre 2019.

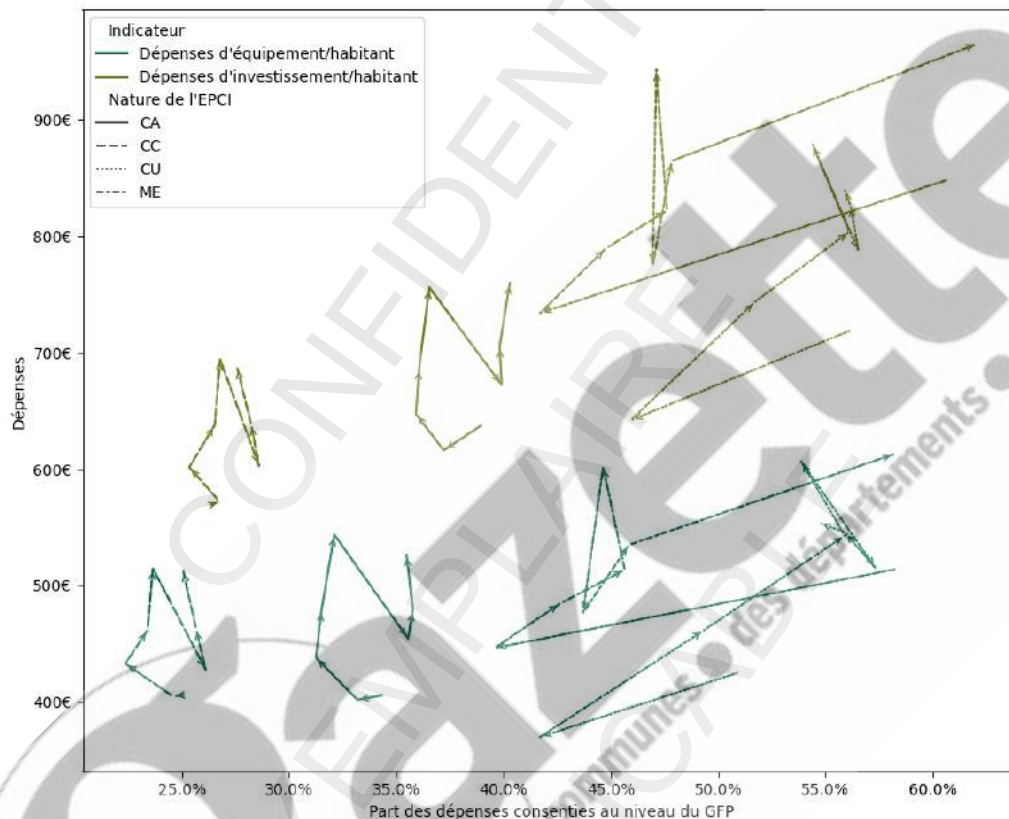
Graphique 7 : Évolution des dépenses d'investissement des blocs communaux entre 2015 et 2022



Source : OFGL, *calculs* : IGF Pôle de Science des données.

Si le taux de mutualisation des dépenses d'investissement a peu progressé dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération (+1 pp), il a cru plus fortement dans les communautés urbaines et les métropoles entre 2016 et 2022 (respectivement +13 pp et + 19 pp). Les dépenses d'équipement et d'investissement par habitant apparaissent également plus importantes dans les plus grandes collectivités (Graphique 8).

Graphique 8 : Évolution des dépenses d'investissement des blocs communaux suivant la nature de l'EPCI entre 2015 et 2022



Source : OFGL, calculs : IGF Pôle de Science des données.

2. Les spécificités des blocs communaux et départements apparaissent déterminantes dans l'explication de leurs niveaux de dépenses

2.1. Toutes choses égales par ailleurs, la mutualisation d'une part plus importante des dépenses au niveau du GFP est corrélée avec une hausse du niveau des dépenses par habitant

Les dépenses des collectivités territoriales dépendent de plusieurs facteurs qui tiennent à la fois à leur situation financière et aux caractéristiques des territoires qu'elles recouvrent. Afin de quantifier l'influence de ces différents déterminants toutes choses égales par ailleurs, un modèle de régression peut être estimé.

La capacité des collectivités territoriales à financer de nouvelles dépenses dépend de leurs recettes⁵, leur épargne et leur dette accumulées. Aussi, afin de tenir compte de ces différentes composantes :

- ◆ les dépenses de fonctionnement sont régressées sur les subventions reçues et participations l'année précédente, l'annuité de la dette l'année précédente, la dotation globale de fonctionnement perçue l'année précédente et les impôts et taxes perçues l'année précédente ;
- ◆ les dépenses d'investissement sont régressées sur le taux d'épargne de l'année précédente, l'encours de dette l'année précédente, la dotation globale de fonctionnement perçue l'année précédente, les impôts et taxes perçues l'année précédente et les dépenses d'investissement rapportées aux dépenses de fonctionnement l'année précédente.

Retenir des indicateurs financiers retardés permet d'éviter de mesurer une corrélation comptable, trop immédiate, et de mieux apprécier le contexte financier dans lequel sont engagées les différentes dépenses.

Disposer d'une observation pour chaque collectivité chaque année permet d'estimer ces modèles en introduisant des effets fixes qui mesurent :

- ◆ une composante de la dépense commune à l'ensemble des collectivités spécifique à chaque année ;
- ◆ une composante de la dépense spécifique à une collectivité sur l'ensemble des années.

Cette spécification ne prévient cependant pas certains biais pouvant tenir à la dépendance temporelle entre certains niveaux de dépenses (cyclicité de certains investissements par exemple) ou spatiale (investissements réalisés dans un bloc communal satisfaisant les besoins des habitants des EPCI voisins par exemple).

La taille de la collectivité ayant un effet mécanique sur son niveau de dépenses ou de recettes, ces indicateurs sont divisés par la population de la collectivité afin de les rendre plus immédiatement comparables entre eux.

Plusieurs estimations de ce modèle ont été réalisées, en excluant du champ certaines observations présentant des caractéristiques atypiques (celles dont les dépenses par habitant sont parmi les 2,5 % les plus faibles ou les plus élevées, ou présentant des caractéristiques atypiques d'après l'algorithme des forêts d'isolement). Ces différentes variantes donnant des résultats similaires à une régression sur l'ensemble des observations, cette dernière leur est préférée. Les observations de la régression sont également pondérées par la population afin de mieux refléter l'importance de chaque bloc communal dans le poids des dépenses de l'ensemble des collectivités. Inclure dans cette spécification un ensemble de caractéristiques socio-démographiques du territoire décrivant sa population (par tranche d'âge, densité ou niveau de vie) ou d'indicateurs conjoncturels (masse salariale, ou nombre de nuitées touristiques, de logements construits, de défaillance d'entreprises ou du taux de chômage dans le cas des départements) n'aboutit pas à des résultats significatifs, du fait de leur inertie sur la période considérée, lors de l'estimation du modèle avec des effets fixes.

⁵ Il peut exister une corrélation inverse entre dépenses et recettes, certaines subventions reçues par une collectivité pouvant être suscitées par un projet de dépense.

Annexe III

Tableau 1 : Coefficients de la régression des dépenses de fonctionnement du bloc communal sur ses caractéristiques financières

	Frais de personnel/hab	Achats et charges externes/hab	Dépenses de fonctionnement/hab
Subventions reçues et participations/habitant (n-1)	0,09 (***)	-0,01 ()	0,14 ()
Annuité de la dette/habitant (n-1)	-0,01 ()	-0,01 ()	-0,06 ()
Dotation globale de fonctionnement/habitant (n-1)	-0,27 (***)	-0,09 (***)	-1,35 (***)
Impôts et taxes/habitant (n-1)	0,09 (***)	0,05 (***)	0,6 (***)
Part des dépenses consenties au niveau du GFPx100	2,83 (***)	5,93 (***)	12,55 (***)
Constante	628,69 (***)	198,39 (***)	856,57 (***)

Source : DGFIP, OGFL, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Note de lecture : Une augmentation de 1€ des impôts et taxes perçues par habitant du bloc communal est corrélée, toutes autres caractéristiques financières égales par ailleurs, à une hausse de 0,6 € des dépenses de fonctionnement dans le cas du modèle avec effets fixes. (*) signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.

Si une hausse de la dotation globale de fonctionnement est corrélée négativement à une hausse des frais de personnel, des achats et charges externes ou des dépenses de fonctionnement dans leur ensemble, une progression des impôts et taxes perçus est associée à une augmentation des dépenses. Une hausse d'un point de pourcentage de la part des frais de personnels, des achats et charges et des dépenses de fonctionnement mutualisés au niveau du GFP est par ailleurs corrélée à une augmentation de respectivement 2,9 €, 5,9 € et 12,6 € par habitant de ces dépenses. Cette corrélation ne mesure pas par ailleurs la part de cette mutualisation induite par la nécessité d'engager des dépenses importantes, ni ne contrôle de la qualité du service rendu à travers cette mutualisation (effets de seuils pour certaines grosses dépenses) (Tableau 1).

Tableau 2 : Coefficients de la régression des dépenses d'investissement du bloc communal sur ses caractéristiques financières

	Dépenses d'équipement/hab	Dépenses d'investissement/hab
Taux d'épargne (n-1)	49,11 ()	85,29 ()
Encours de dette/habitant (n-1)	-0,05 (***)	-0,01 ()
Ratio dépenses d'investissement/dépenses de fonctionnement (n-1)	134,47 (***)	179,99 (***)
Dotation globale de fonctionnement/habitant (n-1)	0,07 ()	-0,12 (**)
Impôts et taxes/habitant (n-1)	0,15 (***)	0,18 (***)
Péréquations et compensations fiscales/habitant (n-1)	0,08 ()	0,06 ()
Part des dépenses consenties au niveau du GFPx100	3,95 (***)	6,03 (***)
Constante	181,92 (***)	248,1 (***)

Source : DGFIP, OGFL, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Note de lecture : Une augmentation de 100 pp du taux d'épargne du bloc communal est corrélée, toutes autres caractéristiques financières égales par ailleurs, à une hausse de 52,4 € des dépenses d'équipement, bien que non significative, dans le cas du modèle avec effets fixes. (*) signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.

Une augmentation de la part des dépenses d'équipement et d'investissement consenties au niveau du GFP est également corrélée à une hausse des dépenses par habitant du bloc communal (Tableau 2).

2.2. La composante structurelle des dépenses des blocs communaux, indépendante de leurs caractéristiques financières, décroît avec la taille de l'EPCI

2.2.1. Toutes caractéristiques financières égales par ailleurs, les disparités de dépenses de fonctionnement persistent entre les différentes catégories d'EPCI alors que pour les dépenses d'équipement, l'effet fixe décroît à mesure que l'EPCI considéré est de grande taille

Les effets fixes introduits dans les régressions reflètent 57 % à 84 % de la variance des dépenses des blocs communaux et contribuent majoritairement aux prédictions du modèle linéaire précédemment estimé. La composante structurelle des dépenses des blocs communaux, indépendante de leurs caractéristiques financières, apparaît ainsi prégnante dans l'explication de leurs niveaux de dépense.

Si les frais de personnel, les achats et charges externes et dépenses de fonctionnement par habitant dans leur ensemble croissent avec la taille de l'EPCI et sont plus élevés dans les communes de montagne et celles touristiques, ces hiérarchies demeurent une fois contrôlées les différences de situations financières entre territoires⁶. L'effet fixe associé aux dépenses d'achats et de charges externes est cependant décroissant selon la taille de l'EPCI et apparaît inversement corrélé aux dépenses selon cette dimension (Tableau 3). Les écarts de dépenses de fonctionnement entre les différentes catégories de blocs communaux sont cependant moindres une fois prises en compte les différences de caractéristiques financières. L'écart structurel de dépenses de fonctionnement est ainsi de 260 € entre communes rurales et non rurales et de 70 € entre communes touristiques et non touristiques contre respectivement 560 € et 340 € sans tenir compte des caractéristiques financières.

⁶ À l'exception des achats et charges externes pour lesquels on observe des effets fixes de plus en plus négatifs à mesure que l'on considère un EPCI de grande taille, suggérant des rendements d'échelle selon cette dimension.

Annexe III

Tableau 3 : Comparaison des dépenses de fonctionnement par habitant et de leurs effets fixes associés selon les caractéristiques des blocs communaux

	Valeur			Effet fixe		
	Frais de person./hab	Achats et ch. ext./hab	Dépenses de fonct./hab	Frais de person./hab	Achats et ch. ext./hab	Dépenses de fonct./hab
Commun. de communes	504 €	397 €	1 179 €	- 167 €	- 14 €	- 199 €
Commun. d'agglo.	735 €	456 €	1 526 €	15 €	- 11 €	- 33 €
Commun. urbaine	805 €	474 €	1 750 €	56 €	- 50 €	12 €
Métropole	916 €	534 €	1 974 €	161 €	26 €	218 €
Rural	454 €	383 €	1 113 €	- 208 €	- 23 €	- 216 €
Urbain	778 €	473 €	1 674 €	43 €	5 €	44 €
Montagne	650 €	528 €	1 569 €	- 53 €	77 €	54 €
Plaine	728 €	453 €	1 579 €	4 €	- 6 €	- 4 €
Non touristique	692 €	433 €	1 512 €	- 21 €	- 8 €	- 14 €
Touristique	852 €	562 €	1 850 €	87 €	35 €	59 €

Source : OFGL, INSEE, calculs : IGF Pôle de Science des données. En moyenne, les frais de personnel moyens dans les métropoles s'élèvent à 916 € par habitant. La composante structurelle moyenne (ou l'effet fixe moyen) associée est de 161 € par habitant. À noter que les effets fixes moyens sur l'ensemble des blocs communaux sont nuls par construction : ces effets fixes sont centrés en zéro, le modèle étant estimé avec une constante.

Les dépenses d'équipement et d'investissement dans leur ensemble demeurent en moyenne plus élevées dans les blocs communaux dont la population réside majoritairement dans une commune de montagne ou une commune touristique. Cependant les effets fixes afférents aux dépenses d'équipement et d'investissement des blocs communaux apparaissent décroissants selon la nature de l'EPCI, les blocs communaux de grande taille, à l'exception des métropoles, étant associés à des dépenses plus faibles mettant en avant de potentiels rendements d'échelle dans la conduite de ces dépenses (Tableau 4).

Tableau 4 : Comparaison des dépenses d'investissement par habitant et de leurs effets fixes associés selon les caractéristiques des blocs communaux

	Valeur		Effet fixe	
	Dépenses d'équipement/hab	Dépenses d'investissement/hab	Dépenses d'équipement/hab	Dépenses d'investissement/hab
Commun. de co.	451 €	623 €	20 €	- 1 €
Commun. d'agglo.	469 €	688 €	- 4 €	- 19 €
Commun. urbaine	506 €	783 €	- 47 €	- 48 €
Métropole	520 €	837 €	- 22 €	17 €
Rural	455 €	631 €	26 €	13 €
Urbain	482 €	729 €	- 5 €	- 3 €
Montagne	628 €	890 €	151 €	179 €
Plaine	466 €	699 €	- 11 €	- 13 €
Non touristique	456 €	673 €	- 7 €	- 13 €
Touristique	565 €	872 €	30 €	54 €

Source : OFGL, INSEE, calculs : IGF Pôle de Science des données.

2.2.2. 33 % à 46 % des écarts d'effets fixes entre blocs communaux peuvent être expliqués par des caractéristiques structurelles de leurs territoires

Afin de pondérer les différents déterminants des composantes des dépenses des collectivités territoriales indépendantes de leurs caractéristiques financières sur la période 2016-2022, il est possible de les régresser sur les caractéristiques moyennes sur cette période des territoires qu'elles recouvrent.

Les caractéristiques de la population résidente ou de l'activité économique présente sur le territoire de la collectivité pouvant susciter davantage de dépenses ou de recettes d'un certain type, les effets fixes sont contrôlés de :

- ◆ la structure par âge de la population à travers la part de résidents de moins de 14 ans et de plus de 75 ans ;
- ◆ la répartition des habitants suivant la densité de population de leur zone de résidence ;
- ◆ le niveau de vie médian de la population résidente ;
- ◆ la masse salariale versée aux salariés du secteur privé employés sur le territoire de la collectivité.

Dans cette spécification les résultats se lisent en différence par rapport à une communauté de communes en plaine située dans un territoire majoritairement non rural et non touristique.

Tableau 5 : Coefficients de la régression des effets fixes associés aux dépenses de fonctionnement sur les caractéristiques socio-démographiques des territoires des blocs communaux

	Frais de personnel/ hab	Achats et charges externes/hab	Dépenses de fonctionnement/ hab
Constante	689,11 (***)	544,16 (***)	2226,93 (***)
P1 (le plus dense)	3,23 (***)	1,55 (***)	6,16 (***)
P2	1,98 (***)	0,64 ()	3,52 (***)
P3	0,84 (**)	0,5 ()	1,06 ()
P5	-0,02 ()	0,67 (**)	0,75 ()
P6	-0,59 (*)	1,95 (***)	3,26 (***)
P7 (le moins dense)	-1,18 (***)	0,87 (**)	2,53 (***)
Part de la population ayant entre 0 et 14 ansx100	-29,4 (***)	-31,32 (***)	-79,14 (***)
Part de la population ayant plus de 75 ansx100	-12,43 (***)	-20,34 (***)	-55,18 (***)
Masse salariale du secteur privé employée sur le territoire de la collectivité (en milliers d'€)	8,38 (***)	9,22 (***)	12,48 (***)
Niveau de vie médian (en milliers d'€)	-14,18 (***)	0,52 ()	-38,46 (***)
Rural	-41,1 (***)	-8,22 ()	-53,61 (**)
Montagne	107,13 (***)	169,13 (***)	391,53 (***)
Touristique	135,97 (***)	125,33 (***)	302,59 (***)
Communauté d'agglomération	9,57 ()	-63,07 (***)	-55,91 ()
Communauté urbaine	-47,51 ()	-164,12 (***)	-193,26 (*)
Métropole	-115,87 (***)	-194,89 (***)	-368,24 (***)

Source : OFGL, INSEE, DADS, Filosofi, calculs : IGF Pôle de Science des données. () signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.*

Annexe III

Toutes choses égales par ailleurs, les dépenses par habitant de frais de personnel, d'achats et de charges externes et de fonctionnement sont moindres dans les communautés d'agglomération entre (+10 € et - 63 €), les communautés urbaines (entre -47 € et -193 €) et les métropoles (entre -115 € et - 368 €) que dans les communautés de communes, mettant en évidence des gains d'efficacités associés aux collectivités les plus grandes. Les dépenses de fonctionnement demeurent cependant plus élevées dans les communes touristiques et de montagne une fois neutralisées les différences d'organisation, de structure de population, de revenu et de masse salariale du secteur privé (Tableau 5).

Par ailleurs, ces indicateurs décrivant les caractéristiques structurelles des territoires des blocs communaux n'expliquent que 33 à 46 % des écarts de composantes des dépenses des blocs communaux indépendantes de leur situation financière.

Tableau 6 : Coefficients de la régression des effets fixes associés aux dépenses d'investissement sur les caractéristiques socio-démographiques des territoires des blocs communaux

	Dépenses d'équipement/hab	Dépenses d'investissement/hab
Constante	909,6 (***)	1132,67 (***)
P1 (le plus dense)	0,66 ()	1,19 ()
P2	-0,72 ()	-0,66 ()
P3	-0,19 ()	0,04 ()
P5	0,48 ()	0,84 ()
P6	3,38 (***)	4,33 (***)
P7 (le moins dense)	2,24 (***)	2,65 (***)
Part de la population ayant entre 0 et 14 ansx100	-42,82 (***)	-54,43 (***)
Part de la population ayant plus de 75 ansx100	-37,25 (***)	-45,33 (***)
Masse salariale du secteur privé employée sur le territoire de la collectivité (en milliers d'€)	11,31 (***)	15,05 (***)
Niveau de vie médian (en milliers d'€)	-0,65 ()	-2,98 ()
Rural	-5,08 ()	5,69 ()
Montagne	275,56 (***)	350,62 (***)
Touristique	133,98 (***)	186,91 (***)
Communauté d'agglomération	-22,42 ()	-20,24 ()
Communauté urbaine	-119,3 ()	-136,99 ()
Métropole	-206,6 (***)	-225,55 (***)

Source : OFGL, INSEE, DADS, Filosofi, calculs : IGF Pôle de Science des données. (*) signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.

La composante structurelle et indépendante des situations financières des collectivités, des dépenses d'équipement et d'investissement apparaît également significativement plus faible dans les métropoles que communautés de communes alors que l'effet est moins marqué pour les autres natures d'EPCI (Tableau 6). Être un bloc communal composé majoritairement de communes touristiques ou de montagne est corrélé à des dépenses structurelles d'équipement respectivement supérieures à hauteur de 134 € et 276 €, néanmoins le caractère rural n'est plus associé à un effet significatif sur le niveau de dépenses une fois contrôlées les caractéristiques de la population résidente, le niveau de vie et la masse salariale du secteur privé sur le territoire du bloc communal (Tableau 6).

3. Alternative : spécification en incluant les subventions

Tableau 7 : Coefficients de la régression des dépenses d'investissement du bloc communal sur ses caractéristiques financières

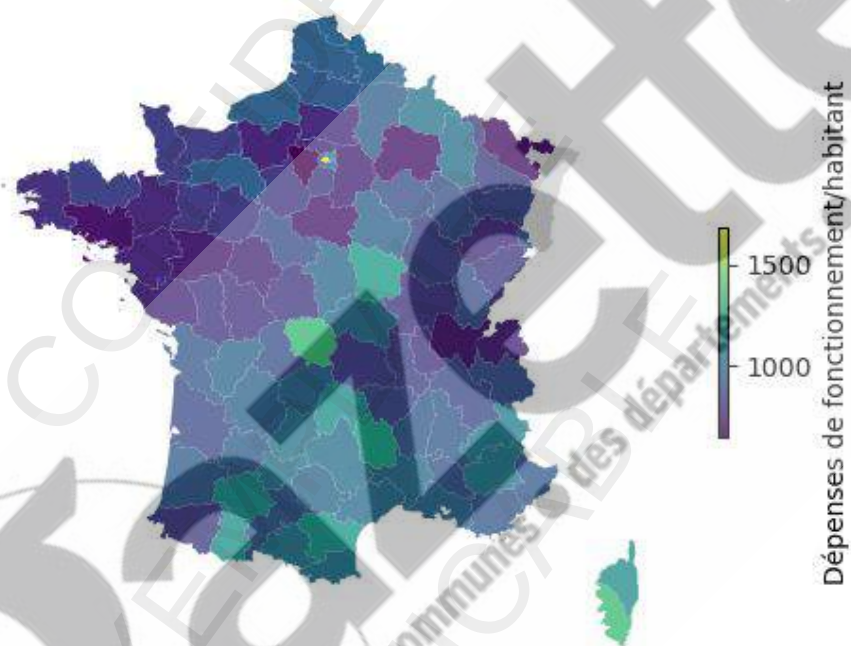
	Dépenses d'équipement/h ab	Dépenses d'investissement/ hab
Constante	126,36 (***)	186,64 (***)
Taux d'épargne (n-1)	118,18 (*)	168,65 (*)
Encours de dette/habitant (n-1)	-0,04 (***)	-0,01 ()
Ratio dépenses d'investissement/dépenses de fonctionnement (n-1)	16,76 ()	42,82 ()
Dotation globale de fonctionnement/hab (n-1)	0,1 (**)	-0,07 ()
Impôts et taxes/hab (n-1)	0,13 (***)	0,16 (***)
Péréquations et compensations fiscales/hab (n-1)	0,07 ()	0,05 ()
Autres dotations et subventions/hab	0,73 (***)	0,93 (***)
FCTVA/hab	0,79 (***)	0,76 (***)
Part des dépenses consenties au niveau du GFPx100	3,24 (***)	5,17 (***)

Source : : DGFIP, OGFL, *calculs* : IGF Pôle de Science des données. (*) signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.

4. Résultats à l'échelon départemental

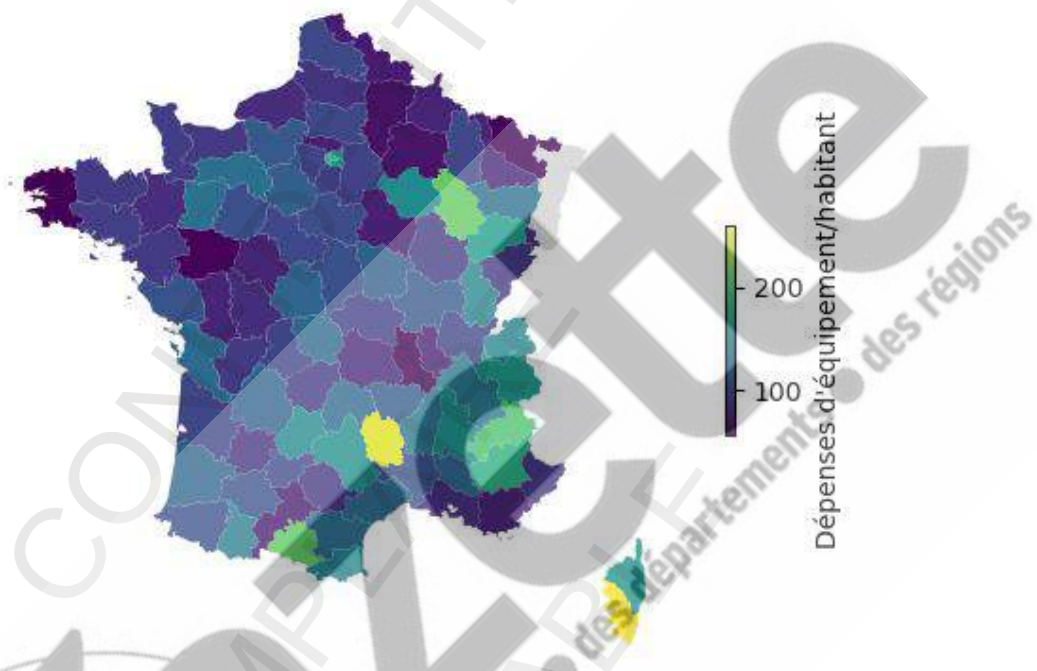
4.1. Statistiques descriptives

Graphique 9 : Dépenses de fonctionnement des départements par habitant



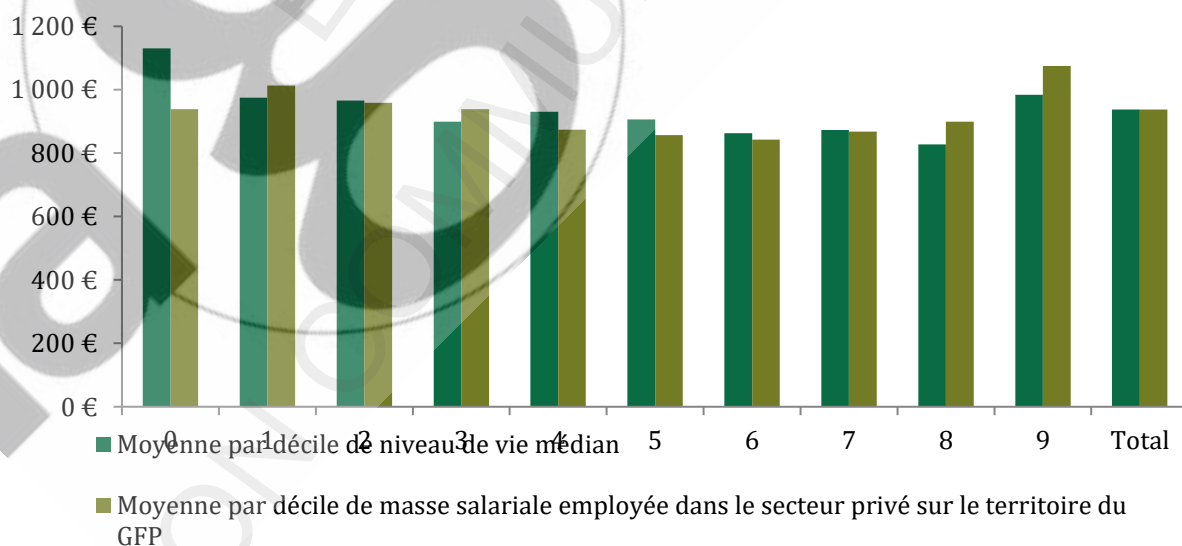
Source : OFGL, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Graphique 10 : Dépenses d'équipement des départements par habitant



Source : OFGL, calculs : IGF Pôle de Science des données.

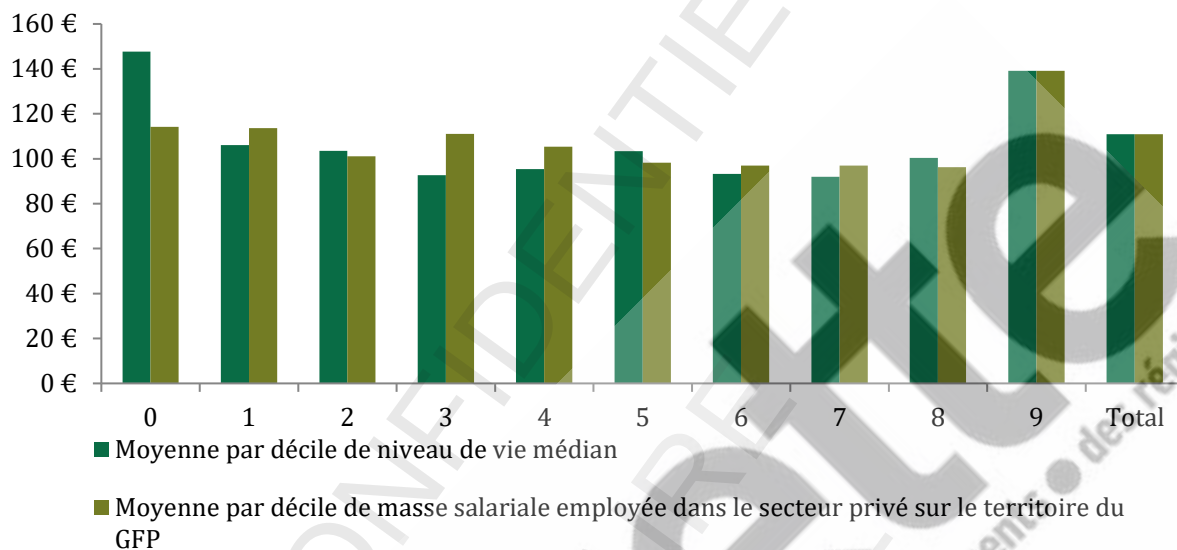
Graphique 11 : Niveaux moyens de dépenses de fonctionnement, pondérés par la population, par décile de niveau de vie et de masse salariale du secteur privé



Source : OFGL, INSEE, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Annexe III

Graphique 12 : Niveaux moyens de dépenses d'équipement, pondérés par la population, par décile de niveau de vie et de masse salariale du secteur privé



Source : OFGL, INSEE, calculs : IGF Pôle de Science des données.

4.2. Régression des dépenses des départements sur leurs caractéristiques financières

Tableau 8 : Coefficients de la régression des dépenses de fonctionnement du département sur ses caractéristiques financières

	Frais de personnel/hab	Achats et charges externes/hab	Dépenses de fonctionnement/hab
Constante	-195,92 (**)	-54,93 (**)	-108,29 ()
Subventions reçues et participations/habitant (n-1)	-0,02 ()	0,04 ()	0,09 ()
Annuité de la dette/habitant (n-1)	0,16 (*)	0,02 ()	0,3 ()
Dotation globale de fonctionnement/habitant (n-1)	0,01 ()	-0,38 (**)	1,33 (*)
Impôts et taxes/habitant (n-1)	0,53 (***)	0,26 (***)	1,11 (***)

Source : DGFip, OFGL, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Note de lecture : (*) signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.

Tableau 9 : Coefficients de la régression des dépenses d'investissement du département sur ses caractéristiques financières

	Dépenses d'équipement/hab	Dépenses d'investissement/hab
Constante	-44,85 (*)	-54,9 (*)
Taux d'épargne (n-1)	-81,52 ()	-86,04 ()
Encours de dette/hab (n-1)	0,02 ()	0,06 (***)
Ratio dépenses d'investissement/dépenses de fonctionnement (n-1)	254,87 (***)	458,45 (***)
Dotation globale de fonctionnement/hab (n-1)	-0,22 ()	-0,23 ()
Impôts et taxes/hab (n-1)	0,2 (***)	0,28 (***)
Péréquations et compensations fiscales/hab (n-1)	-0,71 (***)	-0,63 ()

Source : DGFIP, OFGL, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Note de lecture : (*) signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.

4.3. Régression des composantes structurelles des dépenses des départements sur leurs caractéristiques socio-démographiques et économiques

Tableau 10 : Coefficients de la régression des effets fixes associés aux dépenses de fonctionnement sur les caractéristiques socio-démographiques des départements

	Frais de personnel/hab	Achats et charges externes/hab	Dépenses de fonctionnement/hab
Constante	534,33 (**)	608,26 (***)	112,55 ()
P1	0,63 ()	0,85 ()	-0,89 ()
P2	1,26 ()	1,94 (*)	-1,0 ()
P3	0,77 ()	0,27 ()	-2,37 ()
P5	1,36 ()	1,62 ()	-1,17 ()
P6	1,27 ()	1,19 ()	-1,93 ()
P7	3,26 (***)	3,36 (***)	-0,38 ()
Part de la population ayant entre 0 et 14 ansx100	-10,1 ()	-10,29 (*)	8,58 ()
Part de la population ayant plus de 75 ansx100	-13,82 (**)	-16,77 (***)	11,12 ()
Masse salariale du secteur privé employée sur le territoire de la collectivité (en milliers d'€)	-0,24 ()	1,06 ()	0,73 ()
Construction de logements/habitant	-103,6 ()	-184,19 ()	-22,9 ()
Défaillances d'entreprises/habitant (en milliers)	39,25 ()	-18,1	51,08 ()
Nombre de nuitées touristiques/habitant (en milliers)	0,92 ()	4,76 (*)	-12,18 (***)
Niveau de vie médian (en milliers d'€)	-12,38 (**)	-14,68 (***)	-11,75 (*)
Taux de chômagex100	-0,08 (*)	-0,07 (**)	-0,03 ()
Rural	5,4 ()	15,78 ()	-10,82 ()
Montagne	-6,45 ()	15,67 ()	-59,56 (***)
Touristique	-55,9 (***)	-13,21 ()	-38,74 ()

Source : OFGL, INSEE, DADS, Filosofi, calculs : IGF Pôle de Science des données. (*) signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.

Annexe III

Tableau 11 : Coefficients de la régression des effets fixes associés aux dépenses d'investissement sur les caractéristiques socio-démographiques des départements

	Dépenses d'équipement/habitant	Dépenses d'investissement/habitant
Constante	33,91 0	169,5 0
P1 (le plus dense)	1,47 (*)	0,77 0
P2	1,87 (*)	1,53 0
P3	1,27 0	0,38 0
P5	1,35 0	1,13 0
P6	1,98 (**)	1,45 0
P7 (le moins dense)	2,16 (**)	2,75 (**)
Part de la population ayant entre 0 et 14 ansx100	0,2 0	-5,32 0
Part de la population ayant plus de 75 ansx100	-1,28 0	-6,65 0
Masse salariale du secteur privé employée sur le territoire de la collectivité (en milliers d'€)	0,74 0	0,81 0
Construction de logements/habitant	176,86 0	18,66 0
Défaillances d'entreprises/habitant (en milliers)	-48,94 0	-35,10 0
Nombre de nuitées touristiques/habitant (en milliers)	5,70 (*)	7,78 (**)
Niveau de vie médian (en milliers d'€)	-9,43 (**)	-6,37 0
Taux de chômagex100	0,03 0	0,02 0
Rural	21,84 (*)	19,69 0
Montagne	33,7 (***)	41,33 (***)
Touristique	-35,86 (**)	-19,05 0

Source : OFGL, INSEE, DADS, Filosofi, calculs : IGF Pôle de Science des données. () signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.*

ANNEXE IV

Dépenses des communes et centralité



SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION DES DONNÉES.....	1
2. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PAR HABITANT PLUS ÉLEVÉES DANS LES COMMUNES CENTRES	1
À CARACTÉRISTIQUES FINANCIÈRES ÉGALES PAR AILLEURS, LE NIVEAU DE DÉPENSES DES COMMUNES VOISINES A UN EFFET SIGNIFICATIF À LA HAUSSE SUR LES DÉPENSES DES COMMUNES.....	4
3. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT APPARAISSENT STRUCTURELLEMENT PLUS ÉLEVÉES DANS LES COMMUNES CENTRES ALORS QUE LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT SONT STRUCTURELLEMENT PLUS FAIBLES DANS LES CENTRES MAJEURS.....	6
4. ANALYSES COMPLÉMENTAIRES.....	9



Cette étude, réalisée par le pôle science des données de l'IGF, étudie le lien entre la centralité d'une commune et ses dépenses.

La centralité d'une collectivité se définit à travers les différentes fonctions (administratives, économiques, commerciales etc.) exercées par un territoire, son rang dans la hiérarchie urbaine (village, ville, etc.) et son environnement géographique (voisinage avec d'autres communes exerçant des fonctions de centralité). Cette notion peut être approchée, entre autres, par la diversité des équipements dont dispose une commune ou son poids démographique au sein d'un établissement de coopération intercommunale (EPCI). Certaines dépenses contraintes, désignées comme charges de centralité, peuvent être induites par cette situation centrale. L'étude des dépenses des communes à cette aune met en évidence :

- ♦ une absence de charges de centralité concernant les dépenses d'équipement des communes, les centres majeurs d'équipement disposant d'installations diversifiées consentant à de nouvelles dépenses d'équipement significativement moindres par habitant que celles non-centre ;
- ♦ des charges de centralité concernant les dépenses de fonctionnement des communes qui sont, avec les frais de personnel, significativement plus élevées dans les communes dotées d'équipements plus nombreux.

1. Présentation des données

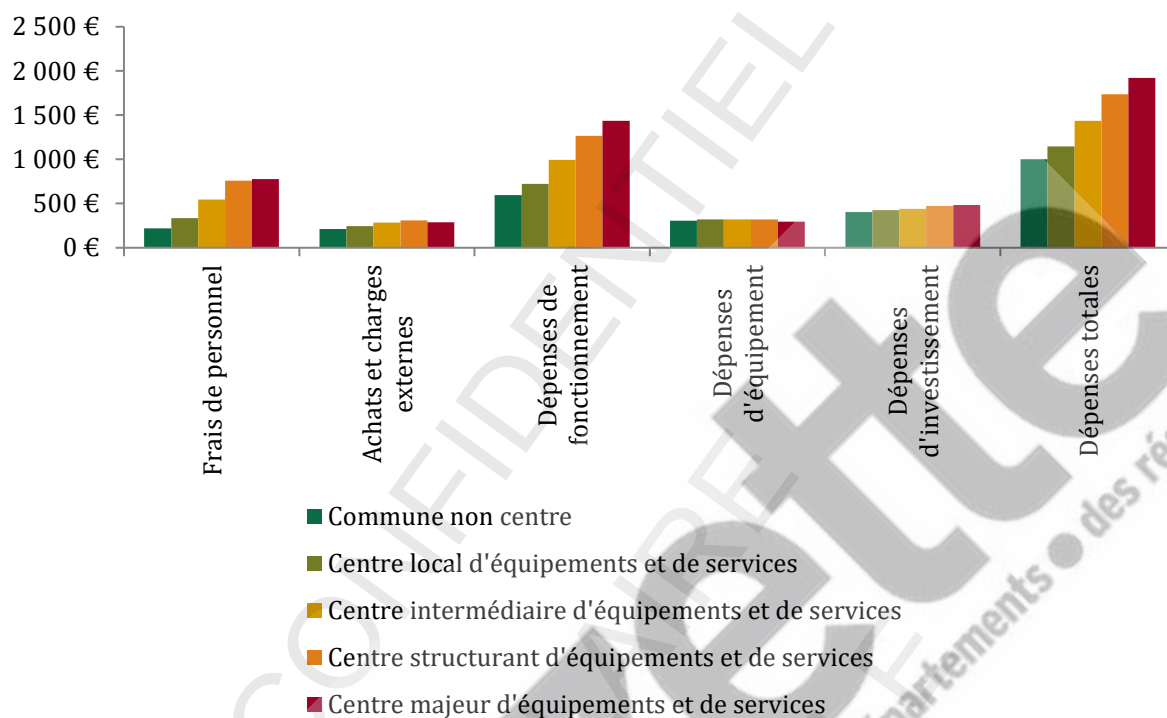
Un appariement est réalisé au niveau communal entre des données financières, issues des données comptables publiées par la DGFIP et consolidées par l'OFGL, et des données socio-démographiques et économiques publiées par l'INSEE. Ce jeu de données est enrichi d'un indicateur de centralité d'équipement construit par l'ANCT et l'INRAE¹ à partir de la base des équipements 2017 de l'INSEE répertoriant 185 équipements et services accessibles au public. Les communes sont ainsi réparties entre quatre modalités selon la diversité des équipements présents sur leur territoires. On compte ainsi 142 centres majeurs d'équipements et de service, 742 centres structurants, 2 880 centres intermédiaires et 7 010 centres locaux, représentant 31 % des communes métropolitaines (les 69 % de communes restantes sont considérées comme « non-centres »). Une corrélation pouvant exister entre patrimoine d'équipements et niveaux de dépenses du fait de l'inertie de certaines dépenses et de certains investissements, un deuxième indicateur de centralité est étudié, désignant comme centrale la commune la plus peuplée de chaque EPCI.

2. Des dépenses de fonctionnement par habitant plus élevées dans les communes centres

Si les dépenses d'équipement par habitant varient peu selon le caractère central de la commune, les frais de personnels sont de 218 €/habitant en moyenne dans les communes non-centres et de 776 €/habitant dans les communes centres majeurs. Les dépenses de fonctionnement suivent une progression similaire passant de 597 €/habitant en moyenne dans les communes non-centres à 1 437 €/habitant en moyenne dans les communes formant les centres les plus importants (Graphique 1).

¹ Les fonctions de centralité d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales, ANCT, novembre 2020.

Graphique 1 : Dépenses moyennes par habitant par catégorie de communes

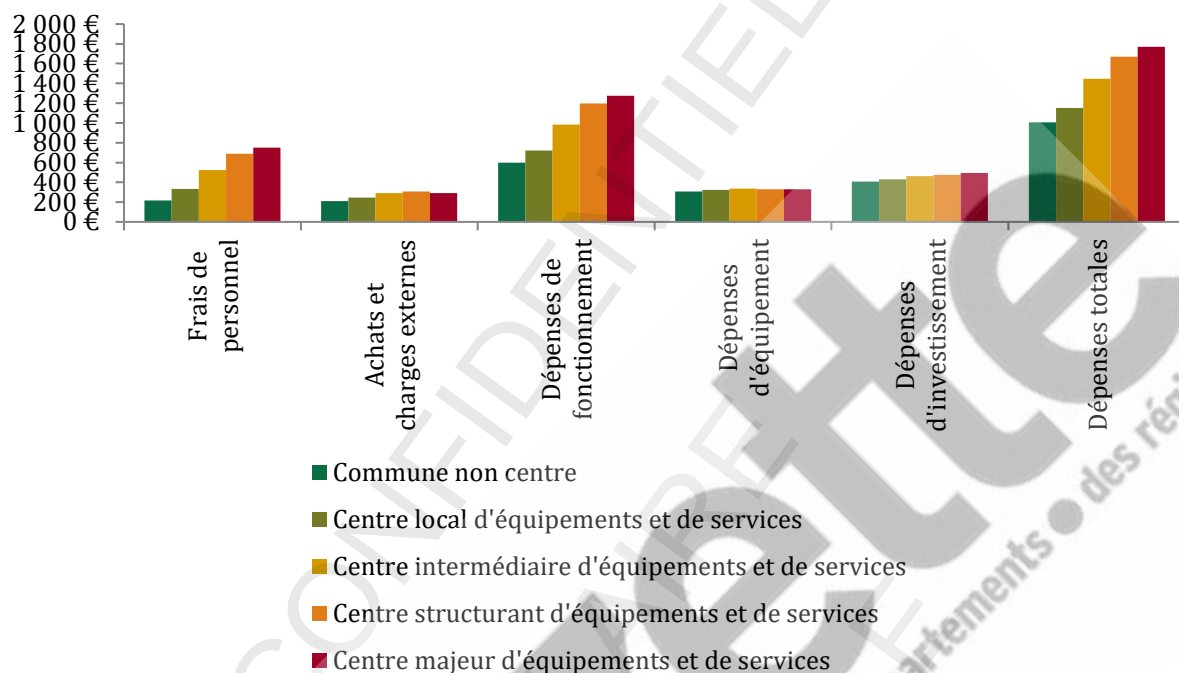


Source : DGFip, OFGL, ANCT, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Les dépenses étudiées ignorant les dépenses mutualisées au niveau du GFP pouvant remplir la même fonction, la même analyse est menée en se restreignant aux communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, pour lesquelles le niveau d'intégration et de mutualisation de la dépense est en moyenne moindre. Si on observe sur ce champ une progression plus marquée des dépenses d'équipement entre communes non centres, centres locaux et centres intermédiaires puis un recul du niveau de la dépense dans les communes centres structurants ou centres majeurs, les dynamiques entre catégories restent similaires pour la plupart des agrégats (Graphique 2).

Annexe IV

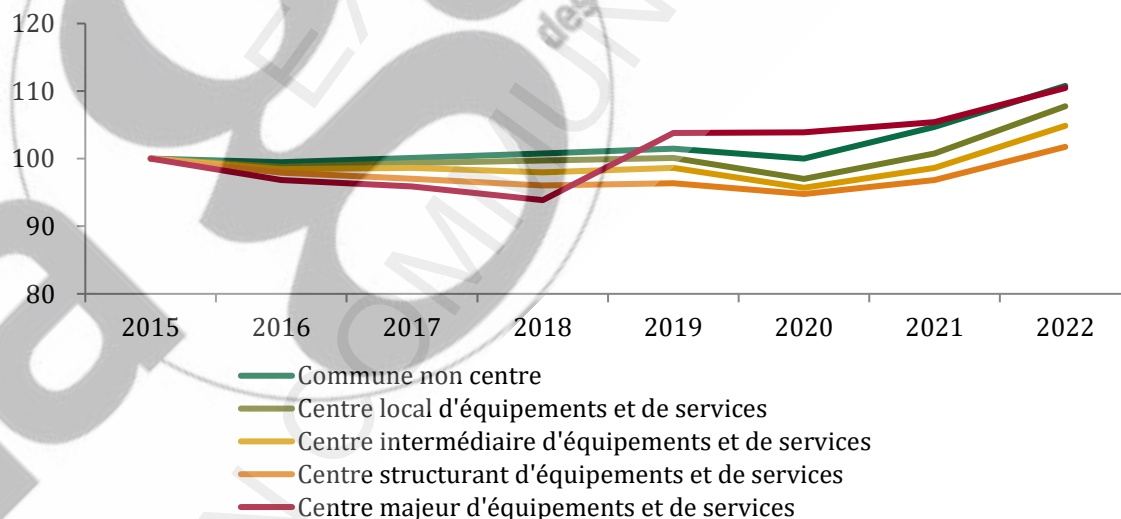
Graphique 2 : Dépenses moyennes par habitant par catégories de communes pour celles membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération



Source : DGFip, OFGL, ANCT, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Entre 2015 et 2022, les dépenses de fonctionnement progressent plus vite dans les communes disposant de moins d'équipements au sens de l'indicateur de centralité défini par l'ANCT, à l'exception des communes centres majeurs pour lesquelles la progression des dépenses est très marquée entre 2018 et 2019 (Graphique 3).

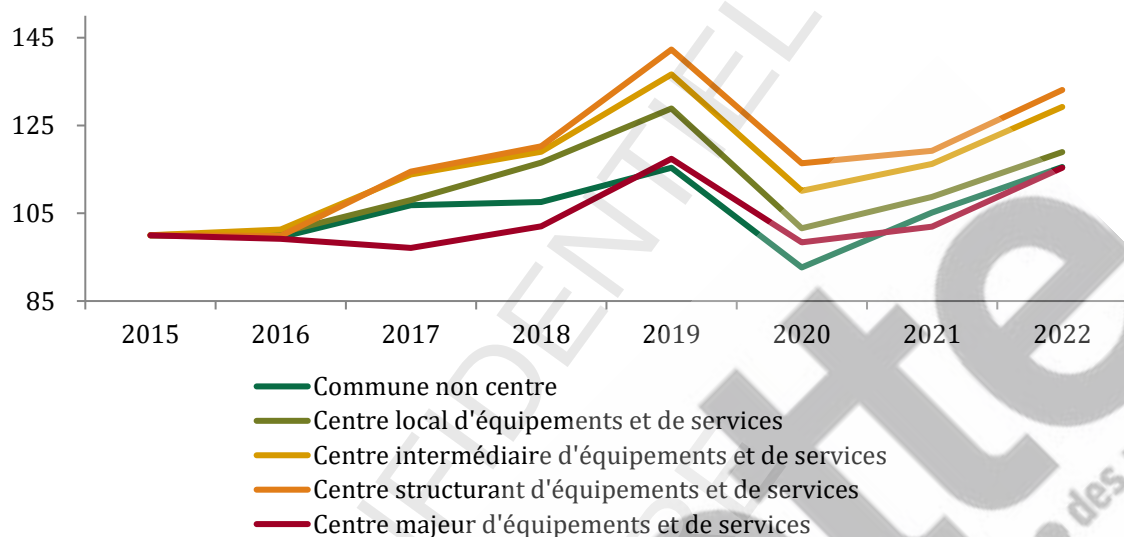
Graphique 3 : Évolution des dépenses de fonctionnement par catégorie de commune



Source : DGFip, OFGL, ANCT, calculs : IGF Pôle de Science des données.

La progression des dépenses d'équipement est en revanche plus rapide dans les communes centres intermédiaires et centres structurants, et plus contenue dans les centres locaux, les communes non centres et les centres majeurs (Graphique 4).

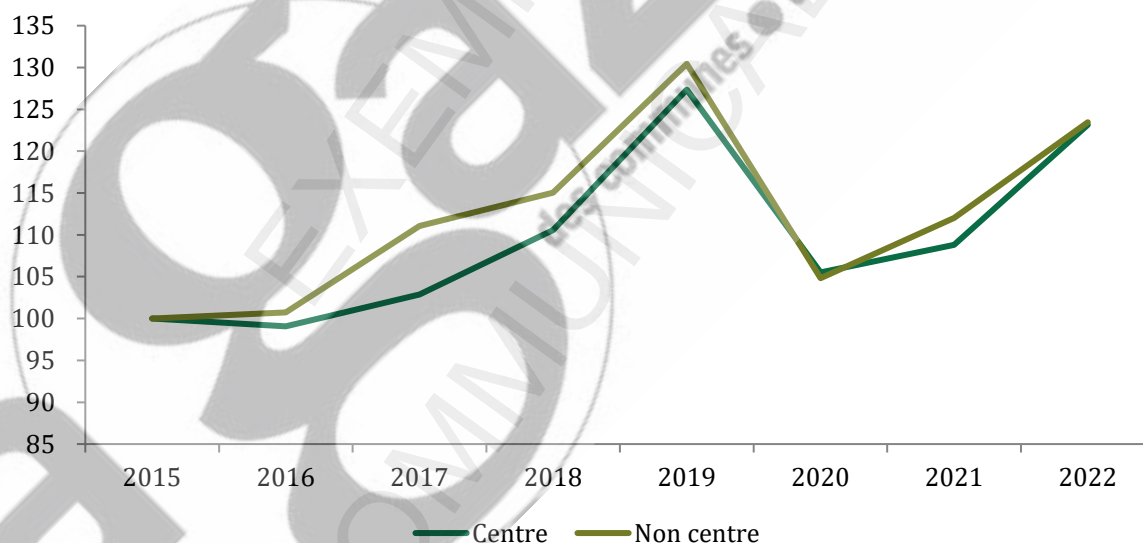
Graphique 4 : Évolution des dépenses d'équipement par catégorie de commune



Source : DGFIP, OFGL, ANCT, calculs : IGF Pôle de Science des données.

En retenant comme définition de la centralité la commune la plus peuplée de chaque EPCI, plutôt que la conception de l'ANCT, les dépenses d'équipements des communes centres évoluent au même rythme que celles des communes non-centres (Graphique 5).

Graphique 5 : Évolution des dépenses d'équipement par catégorie de commune



Source : DGFIP, OFGL, calculs : IGF Pôle de Science des données.

À caractéristiques financières égales par ailleurs, le niveau de dépenses des communes voisines a un effet significatif à la hausse sur les dépenses des communes

Les dépenses des communes dépendent de plusieurs facteurs, dont leur situation financière et leurs caractéristiques socio-démographiques et géographiques.

Annexe IV

Disposant de données pour chaque commune, chaque année, un modèle de régression de panel peut être estimé afin de tenir compte au cours de l'estimation, à travers des effets fixes, des spécificités de chaque commune. Les capacités des collectivités à financer de nouvelles dépenses dépendant de leurs recettes, de leur épargne et de leur dette accumulées, les variables financières suivantes sont utilisées comme variables de contrôle des dépenses :

- ◆ les dépenses de fonctionnement sont régressées sur les subventions reçues et participations l'année précédente, l'annuité de la dette l'année précédente, la dotation globale de fonctionnement perçue l'année précédente et les impôts et taxes perçues l'année précédente ;
- ◆ les dépenses d'investissement sont régressées sur le taux d'épargne de l'année précédente, l'encours de dette l'année précédente, la dotation globale de fonctionnement perçue l'année précédente, les impôts et taxes perçues l'année précédente et les dépenses d'investissement rapportées aux dépenses de fonctionnement l'année précédente.

Le poids des dépenses enregistrées dans des budgets annexes et les dépenses par habitant moyennes des communes limitrophes sont introduites dans la régression afin de prendre en compte de potentiels liens entre les choix de gestion des communes occupant un même espace (comportements mimétiques de gestion, réalisation d'un investissement satisfaisant également les besoins de la population d'autres collectivités, etc.).

La taille de la commune ayant un effet immédiat sur ses niveaux de recettes et de dépenses, ceux-ci sont divisés par la population municipale afin de rendre les différentes observations plus comparables entre elles. Les observations sont également pondérées par la population lors de l'estimation de la régression afin de mieux refléter leur poids dans les dépenses des communes au niveau agrégé.

Ainsi, une hausse des impôts et taxes et des subventions et participations reçues est corrélée à une progression significative des dépenses de frais de personnel, d'achats et de charges externes et de fonctionnement des communes. Une hausse moyenne de 1 € des dépenses de frais de personnel et d'achats et charges externes dans les communes voisines est également associée à une progression respectivement de 0,08€ et 0,15€ de ces dépenses (Tableau 1).

Tableau 1 : Coefficients de la régression des dépenses de fonctionnement des communes sur les variables financières en incluant des effets fixes

	Frais de personnel/hab	Achats et charges externes/hab	Dépenses de fonctionnement/hab
Constante	414,44 (***)	130,19 (***)	549,66 (**)
Subventions reçues et participations/habitant (n-1)	0,14 (***)	0,06 (***)	0,27 (***)
Annuité de la dette/habitant (n-1)	0,01 (**)	-0,01 ()	0,01 ()
Dotation globale de fonctionnement/habitant (n-1)	-0,08 ()	0,05 ()	-0,31 ()
Impôts et taxes/habitant (n-1)	0,15 (***)	0,08 (***)	0,66 (***)
Parts des dépenses enregistrées dans des budgets annexes	0,11 ()	4,14 (***)	5,59 (***)
Dépenses moyennes des communes voisines/habitant	0,08 (**)	0,15 (***)	0,01 ()

Source : DGFIP, OFGL, INSEE, calculs : IGF Pôle de Science des données. Note de lecture : () signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.*

Annexe IV

La régression des dépenses d'équipement et d'investissement met en évidence une corrélation positive entre la part des dépenses enregistrées dans les budgets annexes et le niveau de dépenses. Une hausse de 1 € des dépenses d'équipement dans les communes voisines est également associée à une progression de 0,05 € des dépenses d'équipement de la commune (Tableau 2).

Tableau 2 : Coefficients de la régression des dépenses d'investissement des communes sur les variables financières en incluant des effets fixes

	Dépenses d'équipement/hab	Dépenses d'investissement/hab
Constante	195,37 (***)	197,67 (***)
Taux d'épargne (n-1)	57,17 (***)	69,46 (***)
Encours de dette/habitant (n-1)	-0,05 (***)	0,08 (***)
Ratio dépenses d'investissement/dépenses de fonctionnement (n-1)	30,81 (***)	35,6 (***)
Dotation globale de fonctionnement/habitant (n-1)	0,17 (*)	0,23 (*)
Impôts et taxes/habitant (n-1)	0,11 (***)	0,09 (**)
Péréquations et compensations fiscales_hab_1	0,14 (*)	0,11 ()
Part des dépenses enregistrées dans des budgets annexes	2,41 (***)	1,15 (**)
Dépenses moyennes des communes voisines/habitant	0,05 (***)	0,05 (***)

Source : DGFIP, OFGL, INSEE, calculs : IGF Pôle de Science des données. Note de lecture : () signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.*

3. Les dépenses de fonctionnement apparaissent structurellement plus élevées dans les communes centres alors que les dépenses d'équipement sont structurellement plus faibles dans les centres majeurs

Afin de pondérer les différents déterminants des composantes des dépenses des communes indépendantes de leurs caractéristiques financières sur la période 2016-2022, il est possible de les régresser sur leurs caractéristiques invariantes dans le temps (géographie, structure d'organisation intercommunale) ou moyennes sur cette période (dépenses du GFP, densité de la population, structure par âge, niveau de vie médian de la population résidente, masse salariale versée dans le secteur privé sur la commune).

Dans cette spécification les coefficients s'interprètent en différence par rapport à une commune non rurale, non centre d'équipement et non touristique, appartenant à une communauté de communes et n'étant pas située dans une zone de montagne.

Toutes choses égales par ailleurs, une progression de 1 €/habitant des frais de personnels au niveau du GFP est corrélée à une diminution structurelle de 0,02 € de ces dépenses au niveau de la commune. Une progression des achats et charges externes au niveau du GFP est cependant associée à une hausse structurelle des dépenses d'achats de la commune. En plus de la structure de l'EPCI, les dépenses consenties au niveau du GFP permettent de tenir compte de l'hétérogénéité des compétences exercées par les EPCI à structure donnée ; ainsi appartenir à un EPCI de grande taille permet par ailleurs de réduire de manière importante ses dépenses d'achats (-58 € pour les communes appartenant à une métropole, -34 € pour les communes appartenant à une communauté d'agglomération par rapport à celles situées dans une communauté de communes) (Tableau 3).

Annexe IV

Appartenir à un centre intermédiaire, structurant ou majeur, d'équipement ou de service est corrélée à une hausse de 144 €/habitant à 214 €/habitant des frais de personnel des communes. Le coefficient légèrement inférieur pour les centres majeurs par rapport aux centres structurants suggère des rendements d'échelles réalisés dans les communes les plus importantes.

Tableau 3 : Coefficients de la régression des effets fixes associés aux dépenses de fonctionnement sur les caractéristiques socio-démographiques des communes

	Frais de personnel/hab	Achats et charges externes/hab	Dépenses de fonctionnement/hab
Constante	24,06 (*)	29,59 (**)	267,06 (***)
Dépenses du GFP/habitant	-0,02 (**)	0,23 (***)	0,13 (***)
P1 (le plus dense)	1,54 (***)	0,63 (***)	2,11 (***)
P2	0,91 (***)	0,18 ()	1,09 (***)
P3	0,08 ()	-0,18 (**)	-0,2 ()
P5	-0,1 (*)	-0,17 (***)	-0,17 ()
P6	-0,21 (***)	-0,01 ()	0,09 ()
P7 (le moins dense)	-0,22 (***)	0,56 (***)	1,39 (***)
Part de la population ayant entre 0 et 14 ansx100	-6,3 (***)	-5,7 (***)	-13,26 (***)
Part de la population ayant plus de 75 ansx100	-2,14 (***)	-1,66 (***)	-5,08 (***)
Masse salariale du secteur privé employée sur le territoire de la collectivité (en milliers d'€)	5,02 (***)	4,68 (***)	5,93 (***)
Niveau de vie médian (en milliers d'€)	-8,34 (***)	-0,4 ()	-15,35 (***)
Rural	4,95 ()	30,03 (***)	63,91 (***)
Montagne	75,65 (***)	89,11 (***)	231,19 (***)
Touristique	137,96 (***)	110,56 (***)	257,87 (***)
Communauté d'agglomération	0,47 ()	-34,22 (***)	-78,04 (***)
Communauté urbaine	12,19 (*)	-30,77 (***)	-79,18 (***)
Métropole	24,54 (***)	-57,96 (***)	-108,86 (***)
Centre local d'équipements et de services	77,35 (***)	13,39 (***)	52,95 (***)
Centre intermédiaire d'équipements et de services	153,58 (***)	20,35 (***)	121,16 (***)
Centre structurant d'équipements et de services	213,81 (***)	-10,9 ()	135,87 (***)
Centre majeur d'équipements et de services	144,13 (***)	-117,59 (***)	26,4 ()

Source : DGFIP, OFGL, INSEE, ANCT, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Note de lecture : (*) signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.

Annexe IV

Toutes choses égales par ailleurs, les dépenses d'équipement apparaissent plus faibles dans les communes centres majeurs et centres structurants, possédant déjà un patrimoine très diversifié d'installations : elles sont en moyenne 165€ et 38 € par habitant inférieures à celles des communes non centres. Le coefficient de la régression n'est cependant pas significatif pour les autres catégories de communes.

Les collectivités appartenant à une communauté urbaine ou une métropole ont également des dépenses par habitant en moyenne 92 € inférieures à celles appartenant à une communauté de communes.

Tableau 4 : Coefficients de la régression des effets fixes associés aux dépenses d'investissement sur les caractéristiques socio-démographiques des communes

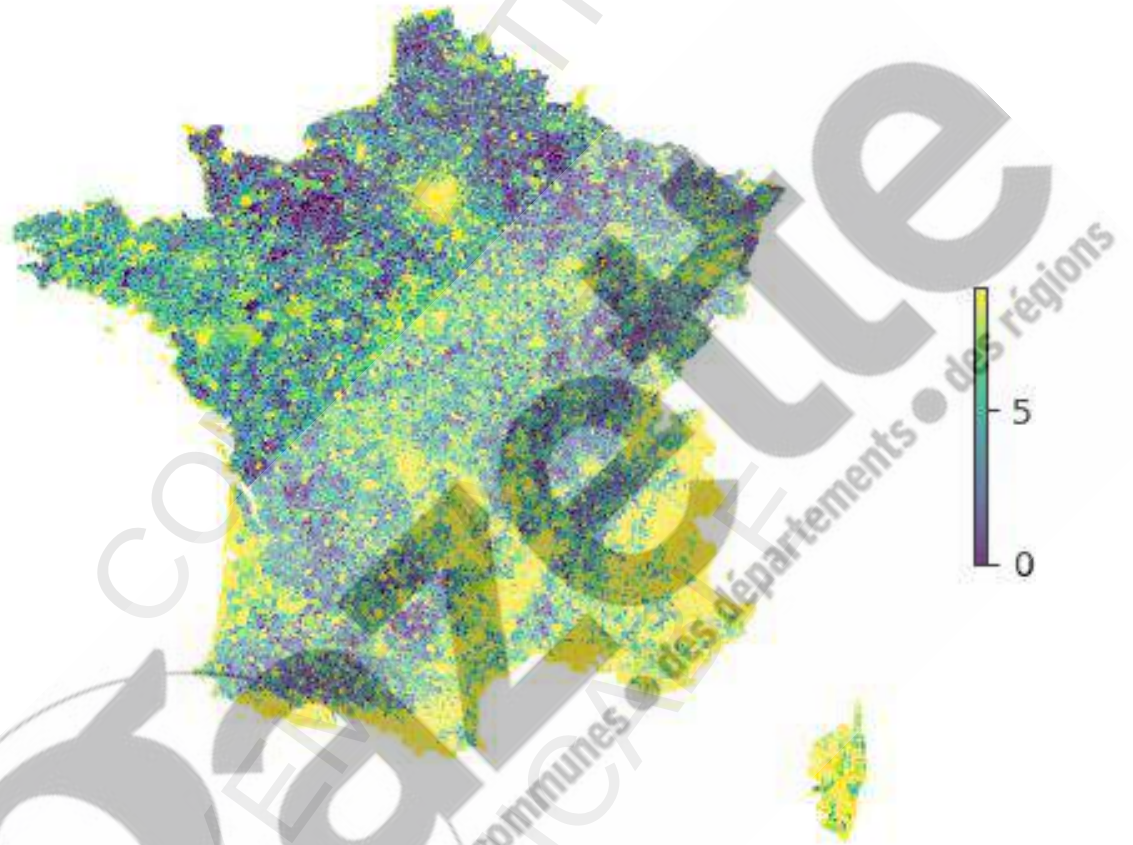
	Dépenses d'équipement/habitant	Dépenses d'investissement/habitant
Constante	61,11 (**)	44,59 ()
Dépenses du GFP/habitant	0,25 (***)	0,16 (***)
P1 (le plus dense)	0,4 (*)	0,36 ()
P2	-0,04 ()	-0,07 ()
P3	-0,24 ()	-0,23 ()
P5	0,14 ()	0,19 ()
P6	0,44 (***)	0,51 (***)
P7 (le moins dense)	1,1 (***)	1,26 (***)
Part de la population ayant entre 0 et 14 ansx100	-10,76 (***)	-11,67 (***)
Part de la population ayant plus de 75 ansx100	-3,51 (***)	-3,3 (***)
Masse salariale du secteur privé employée sur le territoire de la collectivité (en milliers d'€)	8,27 (***)	9,61 (***)
Niveau de vie médian (en milliers d'€)	1,05 ()	2,37 (***)
Rural	46,64 (***)	52,33 (***)
Montagne	258,96 (***)	255,45 (***)
Touristique	190,25 (***)	184,35 (***)
Communauté d'agglomération	-40,86 (***)	-41,63 (***)
Communauté urbaine	-92,21 (***)	-86,13 (***)
Métropole	-91,76 (***)	-84,21 (***)
Centre local d'équipements et de services	13,96 (**)	-3,57 ()
Centre intermédiaire d'équipements et de services	5,2 ()	-14,32 ()
Centre structurant d'équipements et de services	-38,48 (**)	-55,16 (***)
Centre majeur d'équipements et de services	-164,89 (***)	-178,74 (***)

Source : DGFIP, OFGL, INSEE, ANCT, *calculs* : IGF Pôle de Science des données.

Note de lecture : (*) signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.

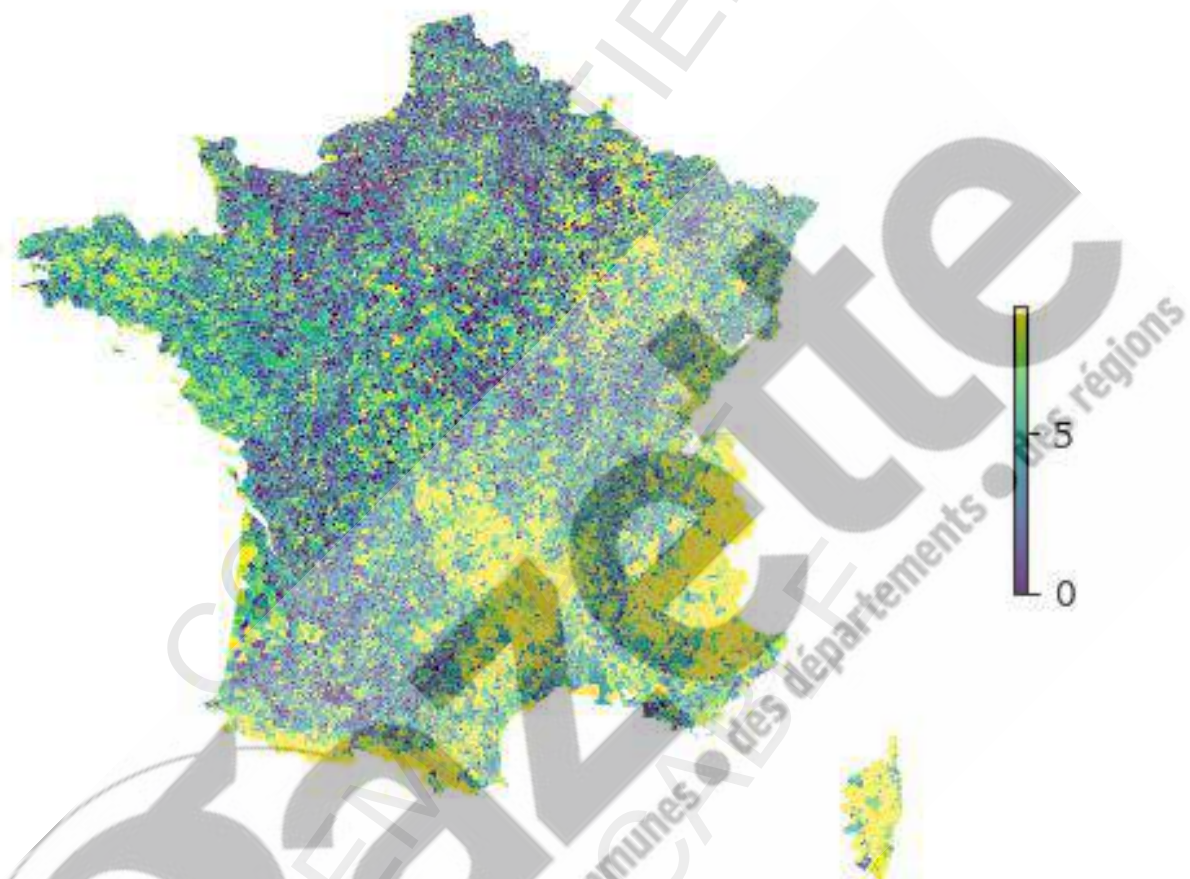
4. Analyses complémentaires

Graphique 6 : Décile de dépenses de fonctionnement par habitant



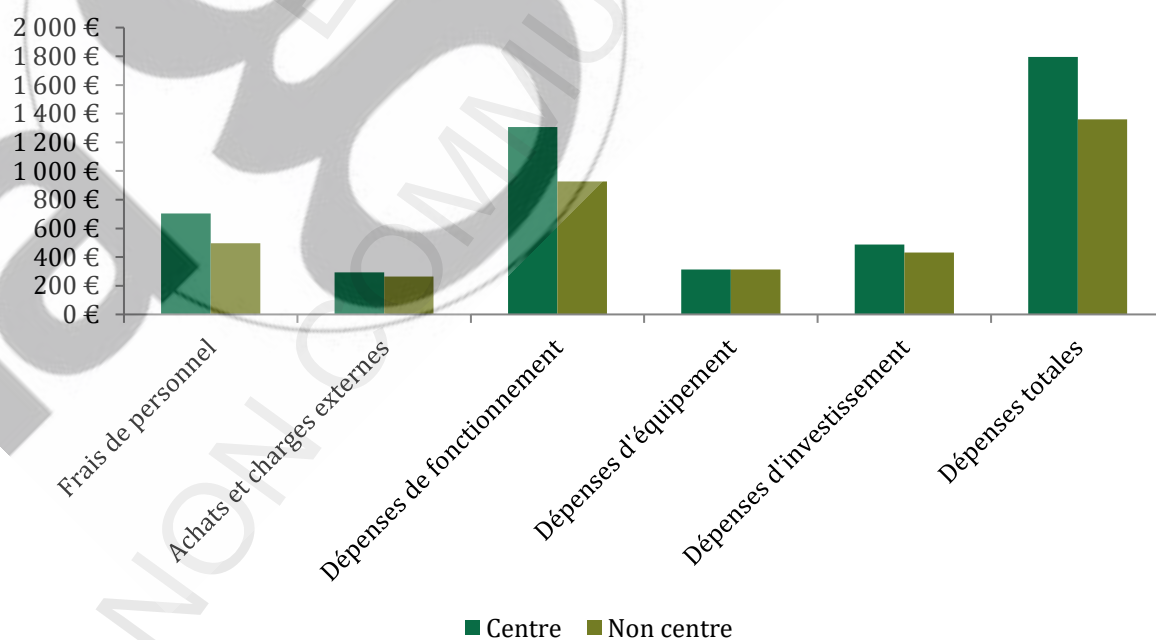
Source : DGFIP, OFGL, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Graphique 7 : Décile de dépense d'équipement par habitant



Source : DGFIP, OFGL, *calculs* : IGF Pôle de Science des données.

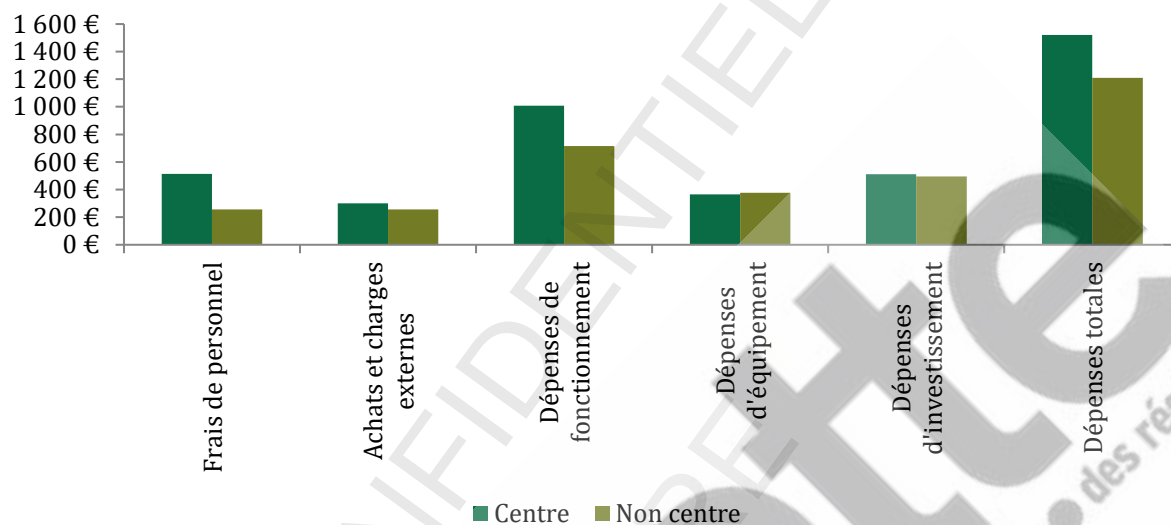
Graphique 8 : Dépenses moyennes par habitant par catégorie de communes



Source : DGFIP, OFGL, *calculs* : IGF Pôle de Science des données.

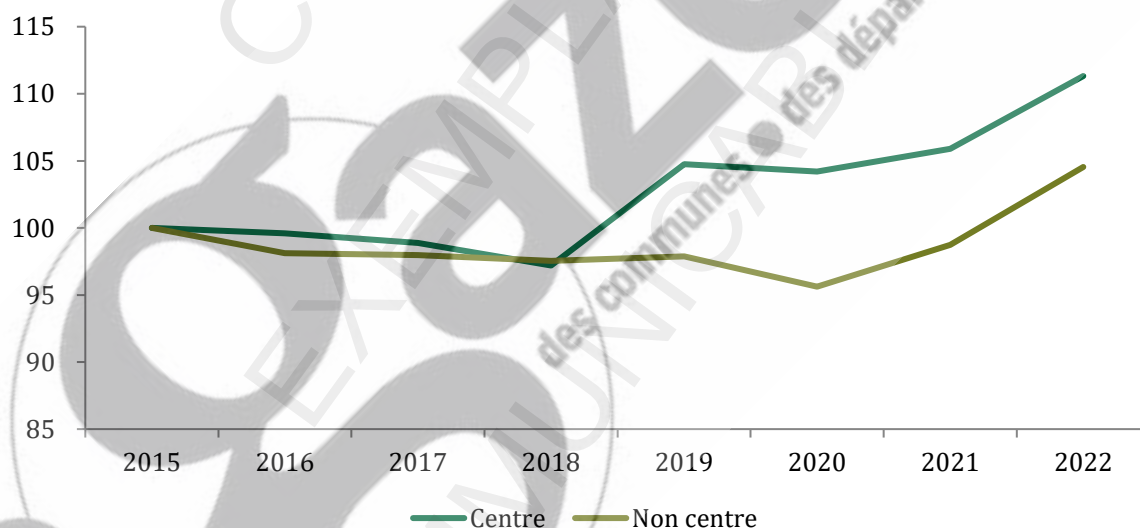
Annexe IV

Graphique 9 : Dépenses moyennes par habitant par catégories de communes pour celles membre d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération



Source : DGFIP, OFGL, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Graphique 10 : Évolution des dépenses de fonctionnement par catégorie de commune



Source : DGFIP, OFGL, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Annexe IV

Tableau 5 : Coefficients de la régression des effets fixes associés aux dépenses de fonctionnement sur les caractéristiques socio-démographiques des communes

	Frais de personnel/ hab	Achats et charges externes/hab	Dépenses de fonctionnement/ hab
Constante	117,73 (***)	41,65 (***)	336,25 (***)
Dépenses du GFP/habitant	-0,03 (***)	0,23 (***)	0,13 (***)
P1 (le plus dense)	2,16 (***)	0,41 (***)	2,44 (***)
P2	1,52 (***)	-0,03 ()	1,43 (***)
P3	0,21 (**)	-0,16 (*)	-0,09 ()
P5	-0,01 ()	-0,13 (**)	-0,08 ()
P6	-0,8 (***)	-0,1 (*)	-0,34 (***)
P7 (le moins dense)	-0,98 (***)	0,43 (***)	0,83 (***)
Part de la population ayant entre 0 et 14 ansx100	-5,57 (***)	-5,51 (***)	-12,66 (***)
Part de la population ayant plus de 75 ansx100	-0,08 ()	-1,22 (***)	-3,42 (***)
Masse salariale du secteur privé employée sur le territoire de la collectivité (en milliers d'€)	5,75 (***)	4,76 (***)	6,48 (***)
Niveau de vie médian (en milliers d'€)	-9,94 (***)	-0,52 ()	-16,63 (***)
Rural	-18,44 (***)	24,92 (***)	43,81 (***)
Montagne	76,27 (***)	89,87 (***)	231,83 (***)
Touristique	156,48 (***)	109,18 (***)	269,92 (***)
Communauté d'agglomération	3,71 ()	-35,49 (***)	-77,02 (***)
Communauté urbaine	15,28 (**)	-32,38 (***)	-77,86 (***)
Métropole	42,0 (***)	-59,16 (***)	-97,36 (***)
Centre	44,48 (***)	-26,18 (***)	11,83 ()

Source : DGFip, OFGL, INSEE, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Note de lecture : () signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.*

Annexe IV

Tableau 6 : Coefficients de la régression des effets fixes associés aux dépenses d'investissement sur les caractéristiques socio-démographiques des communes

	Dépenses d'équipement/habitant	Dépenses d'investissement/habitant
Constante	68,88 (**)	37,1 ()
Dépenses du GFP/habitant	0,25 (***)	0,16 (***)
P1 (le plus dense)	0,03 ()	0,0 ()
P2	-0,36 ()	-0,36 ()
P3	-0,23 ()	-0,21 ()
P5	0,19 ()	0,23 (*)
P6	0,36 (***)	0,54 (***)
P7 (le moins dense)	0,99 (***)	1,3 (***)
Part de la population ayant entre 0 et 14 ansx100	-10,59 (***)	-11,62 (***)
Part de la population ayant plus de 75 ansx100	-3,15 (***)	-3,25 (***)
Masse salariale du secteur privé employée sur le territoire de la collectivité (en milliers d'€)	8,3 (***)	9,54 (***)
Niveau de vie médian (en milliers d'€)	1,03 ()	2,56 (***)
Rural	42,9 (***)	51,46 (***)
Montagne	260,09 (***)	256,23 (***)
Touristique	187,02 (***)	179,03 (***)
Communauté d'agglomération	-43,11 (***)	-44,52 (***)
Communauté urbaine	-95,53 (***)	-89,67 (***)
Métropole	-97,43 (***)	-91,05 (***)
Centre	-48,61 (***)	-51,47 (***)

Source : DGFIP, OFGL, INSEE, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Note de lecture : () signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.*



ANNEXE V

Liste des personnes rencontrées



SOMMAIRE

1. PARLEMENT	1
1.1. Assemblée nationale	1
1.2. Sénat	1
2. COUR DES COMPTES	1
3. CABINETS MINISTÉRIELS	1
3.1. Cabinet de la Première ministre	1
3.2. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique	1
3.3. Cabinet du ministre délégué chargé des comptes publics	1
3.4. Cabinet de la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité	1
4. ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET OPÉRATEURS DE L'ÉTAT	2
4.1. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique	2
4.1.1. Direction générale du Trésor	2
4.1.2. Direction du budget	2
4.1.3. Direction générale des finances publiques	2
4.1.4. Direction des affaires juridiques	2
4.1.5. Direction des achats de l'État	2
4.2. Ministère de l'intérieur et des outre-mer	3
4.2.1. Direction générale des collectivités locales	3
4.3. Ministère de la transformation et de la fonction publiques	3
4.3.1. Direction générale de l'administration et de la fonction publique	3
4.4. Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire	3
4.4.1. Direction générale de l'alimentation	3
5. ASSOCIATIONS D'ÉLUS	3
5.1. Régions de France	3
5.2. Assemblées des départements de France	3
5.3. Intercommunalités de France	4
5.4. Association des maires de France	4
5.5. Association des maires ruraux de France	4
5.6. Fédération nationale des communes concédantes et régies	4
6. AUTRES ORGANISATIONS	4
6.1. Caisse des dépôts et consignations (CDC)	4
6.2. Observatoire des finances et de la gestion locales (OFGL)	4
6.3. Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)	4
6.4. Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)	5

6.5. AFIGESE (réseau de professionnels des collectivités territoriales).....	5
6.6. Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF)	5
6.7. Association nationale des directeurs de ressources humaines des territoires (ANDRHDT)	5
6.8. Syndicat national des directeurs généraux de collectivités territoriales. (SNDGCT).....	5
6.9. Association des DRH des grandes collectivités.....	5
6.10.. Association nationale des directeurs des centres de gestion (ANDCDG)	5
6.11.. Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG)	5
6.12.. Union générale des achats publics (UGAP)	6
6.13.. Pôle emploi	6
6.14.. AMPA.....	6
6.15.. Adelyce	6
6.16.. Randstad.....	6
6.17.. Agence France Locale.....	6
6.18.. Ressources consultants finances	6
6.19.. Institut de l'économie pour le climat (I4CE).....	6
7. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEURS GROUPEMENTS.....	7
7.1. Conseil régional d'Ile-de-France.....	7
7.2. Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine	7
7.3. Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	7
7.4. Conseil départemental de l'Aisne.....	7
7.5. Conseil départemental de l'Eure.....	7
7.6. Conseil départemental du Finistère	7
7.7. Conseil départemental du Gers	8
7.8. Conseil départemental de Gironde	8
7.9. Conseil départemental des Yvelines.....	8
7.10.. Commune de Valence et Valence Romans Agglo (26)	8
7.11.. Commune de Louviers (27)	8
7.12.. Commune de Frenelles en Vexin (27)	8
7.13.. Commune de Bernay (27)	8
7.14.. Commune de Saint-Ouen-du-Tilleul (27).....	9
7.15.. Commune de Brest (29).....	9
7.16.. Commune de Pont-Aven (29)	9
7.17.. Commune de Quimperlé (29)	9
7.18.. Centre de gestion de la fonction publique territoriale de Haute-Garonne (31)..	9
7.19.. Commune d'Auch et Grand Auch Agglomération (32)	9
7.20.. Syndicat départemental Trigone (32)	9
7.21.. Communauté de communes du Val de Gers (32)	10
7.22.. Commune de Condom (32)	10
7.23.. Commune de Gimont (32)	10
7.24.. Syndicat mixte des Trois Vallées (32)	10
7.25.. Commune de Saint-Jean-Poutge (32)	10

7.26.. SIVOM de Miélan-Marcillac (32)	10
7.27.. Commune de Montégut-Arros (32)	10
7.28.. Commune d'Angers et Angers Loire Métropole (49)	10
7.29.. Commune de Zimmerbach (68)	10
7.30.. Ville de Paris (75)	10
7.31.. Commune de Versailles (78)	11
7.32.. Commune de Sartrouville (78).....	11
7.33.. Communauté d'agglomération de Saint-Quentin en Yvelines (78).....	11
7.34.. Communauté d'agglomération Saint-Germain Boucles de Seine (78, 95)	11
8. SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT	11
8.1. Préfecture de l'Eure.....	11
8.2. Préfecture du Gers	11
8.3. Préfecture du Finistère.....	11
8.4. Direction départementale des finances publiques de l'Eure	12
8.5. Direction départementale des finances publiques du Gers.....	12
8.6. Direction départementale des finances publiques du Finistère	12



1. Parlement

1.1. Assemblée nationale

- ♦ M. Thomas Cazenave, dans le cadre de ses fonctions de député de la première circonscription de Gironde, président de la délégation de l'Assemblée nationale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

1.2. Sénat

- ♦ Mme Françoise Gatel, sénatrice d'Ille-et-Vilaine, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

2. Cour des comptes

- ♦ M. Jean-Pierre Viola, conseiller maître ;
- ♦ M. Benoît Lion, conseiller référendaire en service extraordinaire ;
- ♦ M. Jean-Baptiste Olivier, conseiller référendaire en service extraordinaire ;
- ♦ M^{me} Sylvie Le Teuff-Lefrère, vérificatrice.

3. Cabinets ministériels

3.1. Cabinet de la Première ministre

- ♦ M. Philippe Lonné, conseiller budget, fonction publique, réforme de l'État, chef du pôle ;
- ♦ M. Renan Mégy, conseiller des collectivités territoriales, adjoint au chef du pôle ;
- ♦ M. Louis d'Humières, conseiller technique budget ;
- ♦ M^{me} Taline Aprikian, conseillère technique territoires.

3.2. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- ♦ M^{me} Clémence Lenoir, conseillère en charge de la macroéconomie.

3.3. Cabinet du ministre délégué chargé des comptes publics

- ♦ M. Richard Bordignon, conseiller budgétaire et finances locales.

3.4. Cabinet de la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité

- ♦ M. Simon Chassard, directeur de cabinet.

4. Administrations publiques et opérateurs de l'État

4.1. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

4.1.1. Direction générale du Trésor

- ◆ M. Antoine Deruene, chef du service des politiques publiques ;
- ◆ M. Clovis Kerdain, sous-directeur des finances publiques ;
- ◆ M. Guillaume Vidal, chef du bureau Analyse transversale des finances publiques ;
- ◆ M^{me} Philippine Richer, adjointe au chef du bureau Analyse transversale des finances publiques.

4.1.2. Direction du budget

- ◆ M^{me} Mélanie Joder, directrice du Budget ;
- ◆ M. Clément Boisnaud, sous-directeur des budgets de la défense, de la sécurité et de l'administration gouvernementale, générale et territoriale de l'État ;
- ◆ M. Thomas Espeillac, chef du bureau de la politique budgétaire ;
- ◆ M. Thibaut Roulon, chef du bureau des collectivités locales ;
- ◆ M. Paul Dolleens, adjoint au chef du bureau des collectivités locales.

4.1.3. Direction générale des finances publiques

- ◆ M. Jérôme Fournel, directeur général ;
- ◆ M. Antoine Magnant, directeur adjoint ;
- ◆ M. Guillaume Robert, chef du service des collectivités locales ;
- ◆ M^{me} Charlotte Baratin, sous-directrice de la gestion comptable et financière des collectivités territoriales ;
- ◆ M. Jean-Philippe Espic, sous-directeur du conseil fiscal, financier et économique.

4.1.4. Direction des affaires juridiques

- ◆ M. Raphaël Arnoux, sous-directeur du droit de la commande publique ;
- ◆ M. Yannick Métayer, chef du Bureau « Économie statistiques et techniques de l'achat public ».

4.1.5. Direction des achats de l'État

- ◆ M. Stéphane Morin, adjoint du directeur des achats de l'État.

4.2. Ministère de l'intérieur et des outre-mer

4.2.1. Direction générale des collectivités locales

- ◆ M^{me} Cécile Raquin, directrice générale ;
- ◆ M. Christophe Bernard, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale ;
- ◆ M. Thomas Fauconnier, sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- ◆ M. Yoann Geneslay, chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière ;
- ◆ M. Benoît de Lapasse, adjoint au chef du département des études et des statistiques locales.

4.3. Ministère de la transformation et de la fonction publiques

4.3.1. Direction générale de l'administration et de la fonction publique

- ◆ M^{me} Nathalie Colin, directrice générale ;
- ◆ M. Guillaume Tinlot, chef du service des politiques sociales, salariales et des carrières ;
- ◆ M. Jérémy Vencatachellum, adjoint à la sous-directrice de la politique salariale et des parcours de carrière.

4.4. Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

4.4.1. Direction générale de l'alimentation

- ◆ M. Erwan de Gavelle, chef du bureau de la politique de l'alimentation ;
- ◆ M^{me} Frederika Lhuissier, référente nationale de la restauration collective au bureau de la politique de l'alimentation.

5. Associations d'élus

5.1. Régions de France

- ◆ M. Philippe Bailbe, délégué général ;
- ◆ M. Frédéric Eon, conseiller parlementaire, juridique et fonction publique territoriale ;
- ◆ M. William Tissandier, conseiller finances publiques ;
- ◆ M. Jérémy Pierre-Nadal, directeur de l'observatoire des politiques régionales, conseiller économie sociale et solidaire et politiques ressources humaines.

5.2. Assemblées des départements de France

- ◆ M. François Sauvadet, président ;
- ◆ M. Bernard Schmeltz, directeur général ;
- ◆ M^{me} Carine Riou, conseillère finances et fiscalité locales.

5.3. Intercommunalités de France

- ♦ M. Sébastien Miossec, président délégué ;
- ♦ M^{me} Floriane Boulay, directrice générale d'Intercommunalités de France ;
- ♦ M. Simon Mauroux, conseiller institution, droit et administration.

5.4. Association des maires de France

- ♦ M. André Laignel, premier vice-président délégué ;
- ♦ M. Michel Baylac, président de l'association des maires de France du Gers.

5.5. Association des maires ruraux de France

- ♦ M. Cyril Cotonat, président de l'association des maires ruraux de France du Gers.

5.6. Fédération nationale des communes concédantes et régies

- ♦ M. Pascal Sokoloff, directeur général ;
- ♦ M. Charles-Antoine Gautier, directeur adjoint ;
- ♦ M. David Beauvisage, secrétaire général ;
- ♦ M. Régis Taisne, chef du département eau.

6. Autres organisations

6.1. Caisse des dépôts et consignations (CDC)

- ♦ M. Michel Yahiel, directeur des politiques sociales ;
- ♦ M^{me} Laure de la Bretèche, directrice déléguée des politiques sociales ;
- ♦ M^{me} Céline Moisant, secrétaire générale adjointe ;
- ♦ M. Ronan Mahieu, directeur des études et des statistiques ;
- ♦ M. Loïc Gautier, directeur adjoint des études et des statistiques.

6.2. Observatoire des finances et de la gestion locales (OFGL)

- ♦ M. Thomas Rougier, secrétaire général ;
- ♦ M. Nicolas Laroche, chargé de mission ;
- ♦ M. Samuel Lerestif, chargé de mission.

6.3. Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)

- ♦ M. Philippe Laurent, Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

6.4. Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

- ◆ M^{me} France Burgy, directrice générale.

6.5. AFIGESE (réseau de professionnels des collectivités territoriales)

- ◆ M. Pascal Bellemin, président ;
- ◆ M^{me} Catherine Coulin, première vice-présidente ;
- ◆ M. Bruno Stavy, directeur délégué Direction des finances et du conseil, région Occitanie ;
- ◆ M. Damien Delaine, directeur adjoint mutualisé des finances, Valence Romans Agglo.

6.6. Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF)

- ◆ M. David Lebras, délégué général ;
- ◆ M. Dominique Garnier, directeur général des services de la communauté de communes Erdre & Gesvres et secrétaire général ;
- ◆ M^{me} Célia Escurat, directeur général des services de Haute Corrèze Communauté et vice-présidente chargée du management des ressources humaines ;
- ◆ M^{me} Juliette Bisard, responsable de la vie en région, des partenariats et de la communication.

6.7. Association nationale des directeurs de ressources humaines des territoires (ANDRHDT)

- ◆ M. Patrick COROYER, président.

6.8. Syndicat national des directeurs généraux de collectivités territoriales. (SNDGCT)

- ◆ M^{me} Hélène Guillet, présidente.

6.9. Association des DRH des grandes collectivités

- ◆ M. Vincent Lescailliez, président par intérim.

6.10. Association nationale des directeurs des centres de gestion (ANDCDG)

- ◆ M. Olivier Ducrocq, président de l'association ;
- ◆ M^{me} Emmanuelle Abinal, vice-présidente de l'association et directrice générale du centre de gestion de la Lozère ;
- ◆ M^{me} Patricia Méchain, directrice adjointe du CIG Grande-Couronne.

6.11. Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG)

- ◆ M. Thierry Sénamaud, directeur.

6.12. Union générale des achats publics (UGAP)

- ♦ M. Edward Jossa, président-directeur général ;
- ♦ M^{me} Isabelle Deleruelle, directrice générale déléguée.

6.13. Pôle emploi

- ♦ M. Cyril Nouveau, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation ;
- ♦ M. Marc Bouscasse, responsable du département Observatoire de l'emploi.

6.14. AMPA

- ♦ M. Patrick Guillemoteau, président ;
- ♦ M^{me} Julie Thomas, directrice ;
- ♦ M^{me} Gwenn Brezel ; directrice des achats et de la commande publique à la région Nouvelle-Aquitaine.

6.15. Adelyce

- ♦ M. Vincent Derrien, président ;
- ♦ M. Benoît Saint, responsable Recherche et Développement.

6.16. Randstad

- ♦ M. Philippe Cortina, manager national pôle public, Direction de l'innovation sociale et des affaires publiques ;
- ♦ M^{me} Isabelle Cossard, responsable pôle public - Région Ouest.

6.17. Agence France Locale

- ♦ M. Olivier Landel, directeur général ;
- ♦ M. Philippe Rogier, directeur institutions et territoires.

6.18. Ressources consultants finances

- ♦ M. Loïc Mahévas, président ;
- ♦ M. Michaël Lecomte, directeur général délégué.

6.19. Institut de l'économie pour le climat (I4CE)

- ♦ M. François Thomazeau, chef de projet senior collectivités et financement public.

7. Collectivités territoriales et leurs groupements

7.1. Conseil régional d'Ile-de-France

- ◆ M^{me} Fabienne Chol, directrice générale adjointe, en charge du pôle ressources humaines ;
- ◆ M. Marc Sauvage, directeur général adjoint, en charge du pôle achats, commande publique, juridique et immobilier ;
- ◆ M^{me} Laure Deltour, directrice de cabinet adjointe.

7.2. Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine

- ◆ M. François Poupard, directeur général des services ;
- ◆ Mme Laurence Tartout, conseillère finances au cabinet.

7.3. Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

- ◆ M^{me} Raphaëlle Siméoni, directrice générale des services ;
- ◆ M. Laurent Besozzi, directeur général adjoint ;
- ◆ M^{me} Catherine Thabut, directrice générale adjointe ressources ;
- ◆ M^{me} Séverine Roux, cheffe du service gestion des emplois et compétences ;
- ◆ M. Guillaume Vidal, directeur de la commande publique et des achats.

7.4. Conseil départemental de l'Aisne

- ◆ M. Michel Gennesseaux, directeur général des services ;
- ◆ M. Thomas Renault, directeur des affaires financières et de l'achat public ;
- ◆ M^{me} Corinne Dubreuil, directrice des ressources.

7.5. Conseil départemental de l'Eure

- ◆ M. Pierre Stussi, directeur général des services ;
- ◆ M. Frédéric Delphine, directeur des finances ;
- ◆ M^{me} Maëla Hémonin, directrice des ressources humaines.

7.6. Conseil départemental du Finistère

- ◆ M^{me} Lédie Le Hir, vice-présidente finances et moyens généraux ;
- ◆ M. Luc Chaperon, ancien directeur général des services ;
- ◆ M^{me} Emmanuelle Augros, directrice générale des services ;
- ◆ M. Erwan Marc, directeur des finances et de la performance.

7.7. Conseil départemental du Gers

- ◆ M. Philippe Dupuy, président du conseil départemental ;
- ◆ M. Robert Rouquette, directeur général des services.

7.8. Conseil départemental de Gironde

- ◆ M. Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental ;
- ◆ M. Arnaud Arfeuille, vice-président finances du conseil départemental ;
- ◆ M. Gui Cordier, collaborateur de cabinet du président.

7.9. Conseil départemental des Yvelines

- ◆ M. Nicolas Lallemand, directeur de la commande publique unifiée des Yvelines et des Hauts-de-Seine ;
- ◆ M^{me} Agnès Chauvel, directrice du pôle finances, évaluation et Europe ;
- ◆ M^{me} Marie Diane Picot, directrice des ressources humaines.

7.10. Commune de Valence et Valence Romans Agglo (26)

- ◆ M. Nicolas Daragon, maire de Valence ;
- ◆ M. Christophe Marmilloud, directeur général des services de la mairie de Valence et communauté d'agglomérations Valence Romans Agglo (CAVRA) ;
- ◆ M. Pierre Mathieu Terrien, directeur des finances mutualisé de la mairie de Valence et communauté d'agglomérations Valence Romans Agglo (CAVRA).

7.11. Commune de Louviers (27)

- ◆ M. François-Xavier Priollaud, maire de Louviers ;
- ◆ M^{me} Marion Nicourt, Directrice des ressources pôle vie éducative et sportive ;
- ◆ M^{me} Valérie Seignoux, directrice des ressources humaines ;
- ◆ M. Laurent Porteneuve, directeur adjoint aux finances ;
- ◆ M. Christophe Degand, directeur de cabinet du maire.

7.12. Commune de Frenelles en Vexin (27)

- ◆ M^{me} Aline Bertou, maire de Frenelles en Vexin.

7.13. Commune de Bernay (27)

- ◆ M^{me} Marie-Lyne Vagner, maire de Bernay.

7.14. Commune de Saint-Ouen-du-Tilleul (27)

- ♦ M. Jean Aubourg, maire ;
- ♦ M. François Gohé, troisième adjoint, vice-président de la commission finances.

7.15. Commune de Brest (29)

- ♦ M. François Cuillandre, maire ;
- ♦ M. Bertrand Uguen, directeur général des services ;
- ♦ M. Ronan Cléach, directeur général adjoint pôle ressources ;
- ♦ M^{me} Emmanuelle Rivoallan, directrice des ressources humaines ;
- ♦ M. Pierre Catel, directeur des finances et de la commande publique.

7.16. Commune de Pont-Aven (29)

- ♦ M. Christian Dautel, maire ;
- ♦ M. Raphaël Pellanda, directeur général des services ;
- ♦ M. Jean-Marc Tanguy, adjoint aux finances.

7.17. Commune de Quimperlé (29)

- ♦ M. Eric Alagon, adjoint aux finances ;
- ♦ M. Stéphane Le Boudouil, directeur général des services ;
- ♦ M^{me} Christine Kerdraon, directrice des finances.

7.18. Centre de gestion de la fonction publique territoriale de Haute-Garonne (31)

- ♦ M^{me} Karine Duval, responsable de service, Observatoire régional de l'emploi territorial et des données sociales.

7.19. Commune d'Auch et Grand Auch Agglomération (32)

- ♦ M. Sébastien Blanc, directeur général des services de la commune d'Auch et Grand Auch Agglomération ;
- ♦ M^{me} Nadine Aurensan, première adjointe au maire d'Auch en charge des ressources humaines ;
- ♦ M. Claude Bourdil, conseiller municipal gestion budgétaire à Auch ;
- ♦ M^{me} Claudine Carayol, vice-présidente de Grand Auch Agglomération en charge des finances.

7.20. Syndicat départemental Trigone (32)

- ♦ M^{me} Marie-Louise Berterreix, responsable administrative et financière.

7.21. Communauté de communes du Val de Gers (32)

- ♦ François Rivière, président de la communauté de communes ;
- ♦ M^{me} Gaëlle Rainsard, directrice générale des services.

7.22. Commune de Condom (32)

- ♦ M. Thibault Dumartin, directeur général des services ;
- ♦ M^{me} Galina Trushina, adjointe auprès du directeur général des services chargées du service marché public ;
- ♦ M. Maxime Castelnau, conseiller délégué aux finances.

7.23. Commune de Gimont (32)

- ♦ M. Pierre-Olivier Planchand, adjoint aux finances ;
- ♦ M. Florian Champeil, direction générale des services ;
- ♦ M^{me} Michèle Pocinho, responsable de la comptabilité et des finances.

7.24. Syndicat mixte des Trois Vallées (32)

- ♦ M. Etienne Savary, président du syndicat mixte des Trois Vallées.

7.25. Commune de Saint-Jean-Poutge (32)

- ♦ M. Philippe Lafforgue, maire de Saint-Jean-Poutge.

7.26. SIVOM de Miélan-Marcillac (32)

- ♦ M^{me} Stéphanie Alberteau, directrice générale des services.

7.27. Commune de Montégut-Arros (32)

- ♦ M. Francis Monserrat, maire de Montégut-Arros.

7.28. Commune d'Angers et Angers Loire Métropole (49)

- ♦ Franck Gillard, directeur du conseil de gestion.

7.29. Commune de Zimmerbach (68)

- ♦ M. Benjamin Huin-Morales, maire de Zimmerbach.

7.30. Ville de Paris (75)

- ♦ M^{me} Anne-Hélène Roignan, secrétaire générale adjointe.

7.31. Commune de Versailles (78)

- ♦ M. Olivier Peres, directeur général des services ;
- ♦ M. Hervé Larher ; directeur des Ressources humaines ;
- ♦ M^{me} Axelle-Elisée Gaspard, directrice des Finances ;
- ♦ M^{me} Véronique Queru Fernandez, directrice de la Commande publique.

7.32. Commune de Sartrouville (78)

- ♦ M. Pierre Fond, maire ;
- ♦ M. Nicolas Faget, directeur général des services ;
- ♦ M^{me} Kim Bui, directrice des ressources humaines ;
- ♦ M^{me} Manuelle Wajsblat, directrice des finances.

7.33. Communauté d'agglomération de Saint-Quentin en Yvelines (78)

- ♦ M^{me} Valérie Fergelot, directrice des ressources humaines ;
- ♦ M^{me} Sophie Brocheton, directrice de la commande publique.

7.34. Communauté d'agglomération Saint-Germain Boucles de Seine (78, 95)

- ♦ M^{me} Anaïs Veras, directrice générale des services ;
- ♦ M^{me} Laetitia Pellet, directrice générale adjointe ressources.

8. Services déconcentrés de l'État

8.1. Préfecture de l'Eure

- ♦ M. Simon Babre, préfet ;
- ♦ M. Philippe Fournier-Montgieux, sous-préfet de Bernay ;
- ♦ M^{me} Marie-Hildegarde Chauveau, stagiaire INSP.

8.2. Préfecture du Gers

- ♦ M. Laurent Carrié, préfet ;
- ♦ M. Jean-Sébastien Boucard, secrétaire général, sous-préfet d'Auch.

8.3. Préfecture du Finistère

- ♦ M. Alain Espinasse, préfet ;
- ♦ M. François Drapé, secrétaire général, sous-préfet de Quimper.

8.4. Direction départementale des finances publiques de l'Eure

- ♦ M^{me} Sophie Lopez, directrice départementale des finances publiques.

8.5. Direction départementale des finances publiques du Gers

- ♦ M. Jean-Claude Hernandez, directeur départemental des finances publiques ;
- ♦ M^{me} Karine Rey, conseillère des décideurs locaux secteurs Mauvezin et Gimont ;
- ♦ M^{me} Catherine Oret, conseillère des décideurs locaux secteurs Vic Fezensac et Seissan ;
- ♦ M. Guillaume Guidon, conseiller des décideurs locaux secteurs Condom et Fleurance.

8.6. Direction départementale des finances publiques du Finistère

- ♦ M. Benoît Brocart, directeur départemental des finances publiques.

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission



Paris, le

26 JUIN 2023

Madame la cheffe de service,

La loi de finances pour 2023 prévoit la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique afin d'éclairer la préparation des textes financiers.

Le dispositif proposé repose sur la conduite d'évaluations thématiques, menées annuellement sur l'ensemble du champ des administrations publiques (État, opérateurs, collectivités territoriales et sécurité sociale) et dont les conclusions sont transmises au Parlement chaque année, afin de nourrir les travaux budgétaires et parlementaires.

Ces évaluations visent à identifier des mesures de maîtrise de la trajectoire des finances publiques dans une perspective pluriannuelle.

Pour les collectivités territoriales, les missions visent à fournir un appui utile aux associations de représentants d'élus pour établir **un diagnostic quantitatif et qualitatif sur le champ considéré et pour identifier avec elles les bonnes pratiques de gestion et de maîtrise de la dépense publique locale**, dans un contexte d'inflation soutenue et prolongée, et alors que les collectivités doivent investir pour la transition écologique et énergétique.

La masse salariale ainsi que les achats et charges externes des collectivités territoriales ont représenté 106,9 milliards d'euros en 2021¹ (69,1 Md€ au titre des dépenses de personnel, 37,8 Md€ au titre des achats et charges externes), soit près de 57 % des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) des collectivités territoriales.

La dynamique de ces dépenses résulte en partie de paramètres indépendants des décisions locales (l'inflation pesant sur les achats et charges externes des collectivités mais également, de manière indirecte, sur la masse salariale, par exemple à travers la revalorisation du point d'indice de la fonction publique). Elle résulte également de choix de gestion ou d'organisation de certaines collectivités.

Madame Catherine SUEUR
Cheffe du service de l'Inspection Générale des Finances
139, rue de Bercy
75572 PARIS CEDEX 12

¹ Source : rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) : les finances des collectivités locales en 2022.

Face à ces constats, je souhaite confier à l'Inspection générale des finances une mission sur les achats et charges externes et dépenses de personnel de l'ensemble des collectivités locales (y compris les syndicats).

La revue de dépenses devra analyser l'évolution de ces dépenses et établir les déterminants de l'évolution de la dépense de personnel et de fonctionnement des collectivités territoriales, en la corrélant avec les transferts de compétences, les évolutions réglementaires, les choix d'organisation locale et de répartition des compétences. Dans le cadre de ce travail, vous mettrez en évidence, s'ils sont pertinents, les éléments de comparaison avec les déterminants des mêmes dépenses de l'État. Cette analyse sera enrichie par l'étude des disparités, notamment entre les strates de collectivités et au sein de chacune d'entre elles, et des tendances observées dans les autres pays européens lorsque les périmètres de compétences le permettent.

Ces comparaisons déboucheront notamment sur l'élaboration d'un référentiel de coûts par habitant, permettant de disposer d'ordres de grandeur utiles sur les postes de dépenses étudiés et d'identifier les meilleures pratiques.

S'agissant de la masse salariale, une réflexion est particulièrement attendue sur les évolutions induites par les départs à la retraite attendus dans les prochaines années, qui devront être objectivés par catégorie et strate de collectivités, le recours croissant aux agents contractuels, ainsi que sur les moyens de concilier les futurs recrutements au sein de chacune d'entre elles et les évolutions, notamment organisationnelles et relatives aux compétences, imposées par la transition écologique et énergétique ou par les grands enjeux sociétaux (grand âge, plein emploi, etc.).

S'agissant des achats et charges externes, la mission s'attachera à repérer les pratiques les plus efficaces (mutualisations, plateformes d'achat, adhésion à un syndicat, etc.), tant du point de vue des coûts que des objectifs de verdissement et de reconquête de notre souveraineté industrielle.

Les bonnes pratiques et les outils en termes de maîtrise de la dépense considérée, que ce soit en France ou à l'étranger, seront ainsi présentées, de même que les modalités de leur diffusion à un nombre plus important de collectivités et leur contribution à la transition écologique et énergétique.

Une attention particulière sera portée aux leviers opérationnels pour optimiser les dépenses publiques, notamment en renforçant les mutualisations, en réduisant les doublons entre administrations publiques, en renforçant la politique d'achat, ou en améliorant la performance des dispositifs d'accompagnement de l'Etat.

Pour mener à bien ses travaux, la mission rencontrera les administrations concernées, mais également les associations d'élus - qui doivent être impérativement associées aux travaux - ainsi que les acteurs et institutions susceptibles de contribuer à la réflexion sur le sujet (comme le CNFPT).

Je souhaite que les conclusions et recommandations de cette mission fassent l'objet d'un rapport définitif d'ici fin septembre, pour qu'il soit disponible en vue des débats parlementaires du PLF.

Je vous prie de croire, Madame la cheffe de service, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



Elisabeth BORNE