

Cour des comptes



Chambres régionales  
& territoriales des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

# LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

Synthèse du rapport sur la situation financière  
et la gestion des collectivités territoriales  
et de leurs établissements publics

Octobre 2016

**■ AVERTISSEMENT**

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.**

**Seul le rapport engage la Cour des comptes.**

**Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.**

# Sommaire

|   |    |
|---|----|
| <b>Introduction</b> .....   | 5  |
| <b>1</b> L'évolution de la situation financière des collectivités locales en 2015 .....                     | 9  |
| <b>2</b> Les perspectives d'évolution des finances locales .....  | 13 |
| <b>3</b> La fiscalité locale : des marges de manœuvre limitées pour les collectivités .....                 | 17 |
| <b>4</b> La gestion de la fonction publique territoriale : un levier de maîtrise des finances locales ..... | 23 |
| <b>Recommandations</b> .....  | 33 |



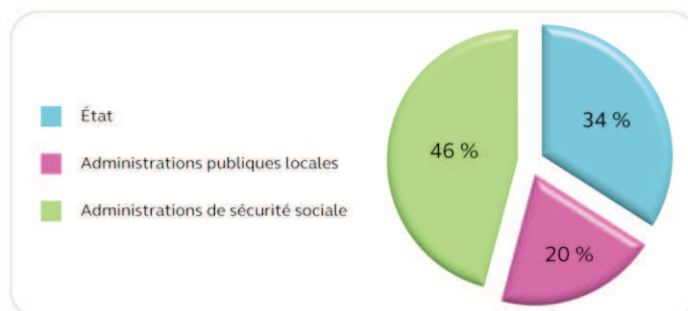
# Introduction

Pour la quatrième année consécutive, la Cour des comptes publie un rapport consacré aux finances publiques locales. Fruit d'un travail commun de la Cour et des chambres régionales des comptes, conduit dans le cadre d'une formation « interjuridictions », ce rapport analyse la situation financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

L'article 109 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit que la Cour établit chaque année un rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement. Le présent rapport est le second publié par la Cour sous l'empire de ce texte.

Les administrations publiques locales (APUL) constituent l'un des trois secteurs des administrations publiques avec celles de l'État et de la sécurité sociale. En 2015, les dépenses des APUL ont représenté 20 % des dépenses publiques.

Part des APUL dans la dépense publique en 2015



Source : Cour des comptes – données Insee

Au sein des APUL, les collectivités locales<sup>1</sup> sont largement prépondérantes, en termes de dépenses, devant les organismes divers d'administration locale (ODAL)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> En comptabilité nationale, l'agrégat des collectivités locales est constitué des comptes des budgets principaux et des budgets annexes des collectivités territoriales (communes, départements, régions) et de leurs groupements (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles), des comptes des syndicats intercommunaux n'exerçant pas d'activité industrielle et commerciale et des comptes des régies sans autonomie de gestion. Les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), les régies dotées de la personnalité morale et les sociétés d'économie mixte (SEM) sont exclus des APUL.

<sup>2</sup> Les ODAL regroupent les établissements publics locaux disposant d'une compétence spécialisée et d'une autonomie de décision : centres communaux d'action sociale (CCAS), caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), organismes consulaires, établissements publics locaux d'enseignement, etc.

# Introduction

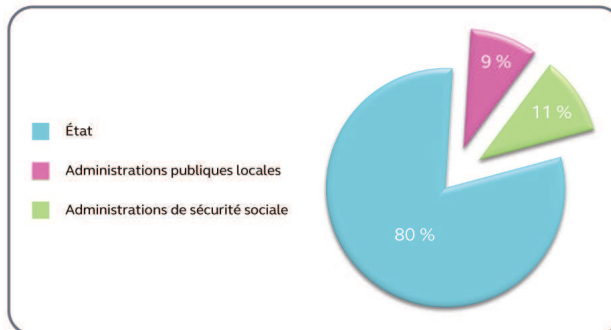
**Part des collectivités locales dans les dépenses et recettes des APUL en 2015**



Source : Cour des comptes – données Insee

La dette des APUL (196,5 Md€ en 2015) représente 9 % de la dette publique. À la différence de l'État et des administrations de sécurité sociale, les collectivités locales ne peuvent recourir à l'emprunt que pour financer leurs dépenses d'investissement.

**Part des APUL dans la dette publique en 2015**



Source : Cour des comptes – données Insee

En tant qu'administrations publiques locales, dont elles portent 91 % des dépenses, les collectivités territoriales et leurs groupements sont concernés, au même titre que l'État et les organismes de sécurité sociale, par le respect des engagements européens de la France en matière de redressement des comptes publics. L'évolution des dépenses des APUL et de leur solde est intégrée aux lois de programmation des finances publiques et aux programmes annuels de stabilité.

La participation des collectivités locales<sup>3</sup> au redressement des comptes publics se justifie aussi par l'importance des transferts financiers de l'État (103 Md€ en 2015) dont elles bénéficient.

<sup>3</sup> Dans le rapport, par convention, les termes de « collectivités locales » désignent les collectivités territoriales et leurs groupements, c'est-à-dire les communes et les groupements intercommunaux, les départements et les régions.

# Introduction

## **Un solde positif, signe d'un mouvement d'amélioration de la situation financière**

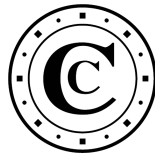
Les données de la comptabilité nationale montrent qu'en 2015, les dépenses des collectivités locales (226,9 Md€) ont été en recul de 1,7 % alors que leurs recettes (228,4 Md€) ont progressé de 0,9 %. Pour la première fois depuis 12 ans, les collectivités locales ont dégagé une capacité de financement. Ce solde positif de 1,5 Md€ traduit, après l'enregistrement d'un besoin de financement de 8,5 Md€ en 2013 et de 4,5 Md€ en 2014, un mouvement d'amélioration de leur situation financière.

Comme relevé par la Cour dans son rapport de juin 2016 sur la situation et les perspectives des finances publiques, les APUL ont contribué pour plus de la moitié à la réduction du déficit public national, qui est passé de 84,8 Md€ en 2014 à 77,5 Md€ en 2015.

Le rapport 2015 relatif aux finances publiques locales porte d'abord sur la situation financière des collectivités locales et les effets de la baisse des dotations de l'État, à travers deux chapitres consacrés à l'analyse de cette situation détaillée par catégorie (I) et à ses perspectives d'évolution sur la période 2016-2020 (II). Il traite ensuite deux thèmes particuliers : la fiscalité locale (III) et la gestion de la fonction publique territoriale (IV).







# 1 L'évolution de la situation financière des collectivités locales en 2015

Dans son précédent rapport annuel sur les finances publiques locales, la Cour avait constaté que la baisse relativement limitée des dotations de l'État en 2014 (1,5 Md€), conjuguée au ralentissement des ressources fiscales, s'était traduite par une contrainte financière accrue sur la gestion des collectivités locales. En 2015, la baisse des dotations de l'État (3,67 Md€) a été nettement plus forte mais la contrainte financière ne s'est pas accrue à due proportion.

**Un durcissement modéré du contexte financier global mais un ralentissement des dépenses de fonctionnement**

**L'accélération de la baisse de la DGF**

Comme l'année précédente, la baisse des dotations de l'État a été appliquée en 2015 à la seule composante forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée aux collectivités locales, qui a été réduite de 3,67 Md€ après une baisse de 1,5 Md€ en 2014.

Le montant global de la DGF a diminué de 3,47 Md€, soit moins que sa part forfaitaire, car ses dotations de péréquation ont été relevées de 327 M€ (dont une moitié financée par redéploiement au sein de la DGF et l'autre par réduction des allocations compensatrices).

Le mécanisme de baisse des concours financiers de l'État est ainsi double : d'une part, la baisse de la DGF forfaitaire a un caractère uniforme, proportionnel aux recettes de fonctionnement des collectivités ; d'autre part, cette uniformité est atténuée, en faveur des collectivités financièrement les moins favorisées, par un renforcement des dotations de péréquation.

Ce dispositif de mise en œuvre de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics atteint ses limites. Une part minoritaire mais rapidement croissante des collectivités ne perçoit plus de DGF forfaitaire et subit directement un prélèvement sur le produit de ses recettes fiscales. Cette évolution est préoccupante alors que la réforme de la DGF ne pourra être mise en œuvre au mieux qu'à compter de 2018.

**Une faible diminution de l'ensemble des transferts financiers**

L'ensemble des concours financiers de l'État<sup>4</sup> et les dotations budgétaires versées à partir des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) ont diminué de 3,87 Md€ en 2015, soit de 6,8 %.

<sup>4</sup> Soit l'ensemble des prélèvements sur recettes, dont la DGF, les versements du FCTVA (fonds de compensation de la TVA) et les allocations compensatrices d'exonération.

# L'évolution de la situation financière des collectivités locales en 2015

L'ensemble des transferts financiers de l'État n'a reculé que de 628 M€ (-0,6 %) en raison de la hausse de 2,91 Md€, soit 9,0 %, de la fiscalité transférée. Cette hausse a concerné les départements et les régions du fait, pour les premiers, d'un accroissement du produit des droits de mutations à titre onéreux (DMTO) et, pour les secondes, de la compensation de nouvelles compétences transférées par l'État en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

## Un fort accroissement de la fiscalité locale

Alors que l'année 2014 avait été marquée par le ralentissement de la fiscalité directe sur les ménages et la stabilité de celle sur les entreprises, les produits des impôts locaux se sont accrus de 5,9 Md€ en 2015, soit la plus forte progression depuis la mise en œuvre en 2011 de la réforme de la fiscalité locale. Contrairement à l'exercice précédent, la hausse des recettes fiscales en 2015 a été portée de manière équilibrée par les impôts directs et les impôts indirects, qui ont augmenté respectivement de 3,1 Md€ et 2,7 Md€.

Au total, malgré l'accentuation de la baisse de la DGF en 2015, le renforcement, par rapport à l'année précédente, de la contrainte financière sur la gestion des collectivités locales doit être relativisé.

En effet, en 2014, la DGF avait baissé de 1,5 Md€ mais les produits fiscaux avaient progressé de 3,8 Md€, procurant aux collectivités un surcroît de recettes de fonctionnement de 2,3 Md€. En 2015, le dynamisme des impôts locaux a été nettement plus marqué (+ 5,9 Md€). En conséquence, malgré l'accentuation de la baisse de la DGF, le surcroît de recettes de fonctionnement n'a pas baissé.

## Un ralentissement des dépenses de fonctionnement

L'année 2015 a connu un infléchissement de l'évolution de la situation financière des collectivités locales prises dans leur ensemble. Alors que la contrainte financière n'a pas été sensiblement plus forte que l'année précédente, les efforts de gestion des collectivités ont commencé à produire des résultats perceptibles. Leurs dépenses de fonctionnement se sont ralenties. Le rythme de progression de leurs dépenses de personnel a été divisé par trois, hors impact des mesures nationales en matière de fonction publique. Leur épargne brute a cessé de reculer et leur besoin de financement s'est réduit. Leur dette a globalement augmenté mais leur capacité de désendettement ne s'est pas dégradée.

## Des évolutions contrastées selon les catégories de collectivités locales

L'accélération de la baisse de la DGF n'a pas eu le même impact pour chaque catégorie de collectivités locales.

### Les finances communales

La situation financière des communes s'est globalement améliorée. Fortement ralenti entre 2011 et 2014, le rythme de progression de leurs recettes de fonctionnement s'est légèrement accéléré en 2015. Le dynamisme des impôts directs et indirects a plus que compensé la baisse accrue des dotations de l'État. Les dépenses de fonctionnement se sont quasiment stabilisées. Les dépenses de personnel ont augmenté beaucoup moins rapidement que les années précédentes. De plus, globalement, leur progression

# L'évolution de la situation financière des collectivités locales en 2015

a été compensée par la baisse des autres charges de fonctionnement, notamment des achats et des subventions versées.

Cette inversion de l'effet de ciseau, constaté les années précédentes, a permis à l'épargne brute des communes de progresser après deux années de diminution importante. Malgré l'augmentation de leur autofinancement, elles ont réduit leurs investissements pour la deuxième année consécutive.

## Les finances des groupements intercommunaux

L'année 2015 a aussi été marquée par une rupture dans l'évolution de la situation financière des groupements intercommunaux à fiscalité propre. La progression de leurs dépenses de fonctionnement s'est nettement ralentie malgré la poursuite de transferts de compétences par les communes, avec notamment la création des nouvelles métropoles. Leurs dépenses de personnel ont continué d'augmenter, de manière moins marquée qu'en 2014, mais leurs achats de biens et de services ainsi que les subventions versées ont diminué, pour la première année. Jointe à celle observée globalement dans les communes, cette évolution est la traduction de réels efforts de gestion engagés par les collectivités du bloc communal.

Par ailleurs, les produits de fonctionnement des groupements intercommunaux ont progressé, malgré la baisse accrue de la DGF, grâce au dynamisme des recettes fiscales. Leur épargne brute a ainsi pu repartir à la hausse mais les groupements ont continué à réduire leurs investissements. Comme les communes, ils ont accru leur

endettement malgré la réduction de leur besoin de financement et renforcé en conséquence leur fonds de roulement.

## Les finances départementales

En 2015, le mouvement d'érosion de l'épargne brute des départements, constant au cours des trois exercices antérieurs, a ralenti. Ce résultat est d'abord dû au dynamisme accru de leurs produits fiscaux, notamment des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui a plus que compensé la baisse de la DGF.

Pour les départements, l'année 2015 s'est en outre caractérisée par le ralentissement (dépenses sociales, masse salariale, autres charges de gestion courante) ou la baisse (achats de biens et de services, subventions versées) de leurs charges de fonctionnement. Le recul de l'autofinancement a été limité. L'ajustement s'est fait aussi par un recul sensible de l'investissement pour la cinquième année consécutive. Pour autant, la dette des départements a continué de croître et leur ratio de désendettement s'est dégradé.

## Les finances régionales

À la différence des autres catégories de collectivités, les régions ont vu leur situation financière se détériorer de nouveau en 2015.

Elles ont bénéficié de la croissance retrouvée de leurs recettes de fonctionnement malgré la baisse de la DGF, mais cette marge de manœuvre a été plus que compensée par l'accélération des dépenses de fonctionnement due, en grande partie, aux nouvelles compétences transférées par l'État. Même si la progression de

## L'évolution de la situation financière des collectivités locales en 2015

---

la masse salariale et des achats de biens et de services s'est ralentie, celle des subventions versées et des autres charges de gestion courante s'est accentuée.

En conséquence, l'épargne brute des régions a reculé pour la cinquième année consécutive. À peine un quart des régions a échappé à ce mouvement de dégradation. Très peu de régions ont choisi de réduire leurs dépenses d'investissement. La plupart les ont augmentées de nouveau si bien que l'endettement des régions s'est alourdi sensiblement.

### De grandes disparités de situation au sein de chaque catégorie

Le rapport cite de nombreux exemples de collectivités au sein de chaque catégorie.

L'amélioration d'ensemble de la situation financière des collectivités locales, amorcée en 2015, reste fragile en raison de la part prise dans ce processus par le dynamisme de la fiscalité directe et indirecte, et par le recul de l'investissement. Par ailleurs, elle ne doit pas occulter l'existence de grandes disparités de situation au sein de chaque catégorie (communes, groupements intercommunaux, départements, régions).

En ce qui concerne les communes, par exemple, le rapport de la Cour analyse, en citant de nombreux exemples, l'évolution de la situation des villes comprises entre 20 000 et 50 000 habitants et celle des

villes de plus de 100 000 habitants. L'impact de la baisse de la DGF est loin d'être uniforme et les efforts de gestion ne sont pas également répartis.

Les disparités de situation financière au sein des communes ne se sont pas creusées en 2015. La proportion des communes les plus en difficulté ne s'est pas aggravée mais elle reste préoccupante : par exemple, 77 villes de 20 000 à 50 000 habitants (soit 23 %) et 4 villes de plus de 100 000 habitants sur 39 ont affiché une épargne nette négative. Leurs difficultés ayant un caractère le plus souvent structurel (poids de l'endettement, dynamique excessive des charges de fonctionnement, baisse de la DGF), une grande partie de ces collectivités ne sont pas parvenues à redresser leur situation en 2015 malgré l'évolution favorable des recettes fiscales.

Les départements ont réussi, dans l'ensemble, à limiter l'érosion de leur autofinancement, mais le nombre de ceux qui traversent une situation financière délicate est en hausse. Ainsi, en 2015, huit départements présentaient une capacité d'autofinancement négative, au lieu de cinq l'année précédente qui sont demeurés dans cette situation pour la deuxième année consécutive.

De même, la situation financière est devenue préoccupante en 2015 pour certaines régions, notamment de métropole, qui ont fusionné le 1<sup>er</sup> janvier 2016 avec d'autres régions.



## 2 Les perspectives d'évolution des finances locales

En 2016, la baisse de la composante forfaitaire de la DGF est du même montant (3,67 Md€) que l'année précédente. Elle devrait toutefois avoir un impact plus important.

### Une contrainte financière plus forte sur les collectivités

En 2016 comme en 2015, l'évolution de l'autofinancement des collectivités locales va résulter, d'une part, de la contrainte financière que fera peser sur elles la nouvelle baisse des concours financiers de l'État, rapportée au dynamisme de leurs recettes fiscales et, d'autre part, de l'intensité de leurs efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

### La baisse plus sensible des transferts financiers de l'État

La DGF devrait baisser de 3,385 Md€ du fait principalement de la diminution de sa composante forfaitaire (- 3,67 Md€) et de l'accroissement des dotations de péréquation (+ 317 M€). Comme l'année précédente, afin de rendre plus soutenable la réduction des dotations de l'État pour les collectivités les plus fragiles, la loi de finances a poursuivi le renforcement de la péréquation financière, notamment au sein du bloc communal, à travers la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR).

Au-delà de la DGF, le total des concours financiers de l'État devrait reculer de 3,20 Md€.

Après prise en compte de la fiscalité transférée, la baisse des transferts financiers de l'État devrait être plus importante qu'en 2015, soit 2,16 Md€ au lieu de 628 M€.

### L'évolution moins dynamique de la fiscalité directe locale

En tenant compte de la progression spontanée des bases cadastrales et de leur revalorisation forfaitaire votée par le Parlement (+ 0,9 %) et en faisant l'hypothèse d'un effet de taux équivalent à celui constaté en 2015, les produits de la fiscalité directe devraient progresser de 2,1 Md€ en 2016. Le ralentissement par rapport à 2015 correspond au moindre dynamisme de la fiscalité économique et à l'absence de mesures fiscales nouvelles susceptibles d'avoir une incidence significative sur leurs recettes dans les lois de finances initiale pour 2016 et rectificative de fin d'année pour 2015.

En prenant en compte la baisse des transferts financiers de l'État, prévue à hauteur de 2,2 Md€, les collectivités locales, prises dans leur ensemble, ne disposeraient donc pas de marge de manœuvre en 2016 pour faire face à l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement.

# Les perspectives d'évolution des finances locales

Sous réserve de l'incertitude relative à l'évolution de la fiscalité indirecte, la contrainte financière exercée sur la gestion des collectivités locales serait sensiblement plus forte en 2016 que l'année précédente.

## La nécessaire maîtrise des charges de fonctionnement

Le maintien de l'autofinancement des collectivités locales passe donc par l'intensification de leurs efforts de maîtrise des charges de fonctionnement, particulièrement de leur masse salariale.

À cet égard, la maîtrise des dépenses de fonctionnement doit tenir compte de l'impact des décisions prises au plan national. En matière de fonction publique, l'incidence des mesures devrait atteindre 380 M€ en 2016, soit 0,7 % de la masse salariale des collectivités locales. Il devrait donc être plus faible qu'en 2014 (1 Md€) et qu'en 2015 (600 M€).

En outre, 2016 est une année de réorganisation territoriale avec le passage de 22 à 13 régions métropolitaines, la mise en place de 13 nouvelles métropoles, des transferts de compétences des départements vers les régions et les métropoles, et le resserrement de la carte des groupements intercommunaux. Avant de produire les effets attendus, ces réformes risquent de se traduire, dans un premier temps, par des coûts supplémentaires liés, par exemple, à l'harmonisation des régimes indemnitaires ou des politiques de subventionnement.

## Des perspectives d'évolution de l'investissement local moins défavorables

Comme la Cour l'a rappelé dans ses rapports de 2015 sur les finances publiques locales et sur la situation et les perspectives des finances

publiques, les dépenses d'investissement des collectivités locales fluctuent dans le temps et s'inscrivent dans un cycle électoral. Après deux années de baisse (- 22 % au total), l'investissement des communes et de leurs groupements pourrait se stabiliser, voire être à nouveau orienté à la hausse en 2016.

D'autres facteurs devraient favoriser la reprise de l'investissement local. Du fait de la diminution de leurs besoins de financement en 2015 et d'un endettement accru, les collectivités locales ont reconstitué leurs fonds de roulement qui atteint globalement 4 Md€, et disposent en 2016 d'une trésorerie plus confortable. De plus, les conditions d'emprunt restent incitatives grâce à la poursuite de la baisse des taux nominaux, même si les taux d'intérêt réels restent à un niveau non négligeable.

La situation des départements et des régions devrait différer de celle du bloc communal. Les dépenses d'investissement des départements devraient poursuivre leur mouvement de baisse, renforcé par la perspective de prochains transferts de compétences (par exemple de la voirie vers les métropoles). La croissance des investissements des régions pourrait ralentir voire s'inverser du fait des mesures de réorganisation territoriale.

Enfin, la reprise de l'investissement local a été encouragée en 2016 par diverses mesures de soutien adoptées par le Parlement. Les lois de finances initiale pour 2016 et rectificative pour 2015 ont prévu des mécanismes d'aide et des assouplissements normatifs susceptibles de stimuler l'investissement local. Ainsi, deux enveloppes d'un montant total de 800 M€ ont été mises en place en faveur des projets d'investissement des communes et de leurs groupements ainsi que l'élargissement du champ des dépenses éligibles au FCTVA.

# Les perspectives d'évolution des finances locales

## L'amélioration de la gouvernance des finances publiques locales

### Des prévisions peu étayées et non concertées

#### Le Programme de stabilité

Le Programme de stabilité 2016-2019 a fixé comme objectif pour 2016 l'atteinte d'un solde public national de - 3,3 % du PIB. Cet objectif, décliné par sous-secteur d'administration publique, prévoit l'équilibre des comptes des APUL en 2016.

Cependant, au-delà des hypothèses générales, peu de précisions sont données pour justifier la trajectoire financière des APUL. À propos de la réforme de l'organisation territoriale, le Programme de stabilité évoque l'effet d'une « rationalisation » et de « gains d'efficience » sur les dépenses de fonctionnement, mais sans aucun chiffrage. Il est en réalité peu probable que la réforme ait, à si court terme, un impact favorable sur les charges de gestion des collectivités.

L'exercice de prévision que constitue la trajectoire financière des APUL prévue dans le Programme de stabilité gagnerait à être mieux documenté afin d'éclairer davantage les collectivités locales sur les efforts de gestion qu'appelle l'accroissement de leur contribution au redressement des comptes publics.

#### L'objectif d'évolution de la dépense locale

La loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 a institué un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), exprimé sous la forme d'un taux annuel d'évolution des dépenses totales, d'une part, et des dépenses de fonctionnement, d'autre part. Pour 2016, l'ODEDEL ne

prévoit pas globalement de nouveau ralentissement des charges de fonctionnement des collectivités locales, à la différence du Programme de stabilité.

La Cour renouvelle sa recommandation formulée dans son rapport de 2015 sur les finances publiques locales de définir plus précisément les dépenses incluses dans l'ODEDEL. Dans l'annexe à la loi de finances consacrée aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, aucune précision n'est donnée sur les dépenses d'ordre et les dépenses des budgets annexes. S'il est indiqué que les chiffres de l'ODEDEL « tiennent compte des transferts entre strates qui sont consolidés », il n'est pas précisé quels comptes font l'objet de cette consolidation. Enfin, l'ODEDEL est exprimé en fonction des données de la comptabilité publique alors que, par ailleurs, la trajectoire financière utilise celles de la comptabilité nationale.

La détermination d'un ODEDEL, décliné par catégorie de collectivités à compter de 2016, constitue un progrès. Cependant, les collectivités locales ne sont toujours pas associées à sa définition ni à celle du Programme de stabilité qui prévoit leur trajectoire financière sur quatre ans.

La Cour recommande, afin d'améliorer la portée de l'ODEDEL, que soit ajoutée une annexe budgétaire à la loi de règlement, qui analyse les écarts entre les prévisions et les réalisations relatives à l'ODEDEL.

#### La nécessité d'un nouveau mode de gouvernance

La concertation entre l'État et les collectivités locales sur les objectifs d'évolution de dépense, de recette,



## Les perspectives d'évolution des finances locales

---

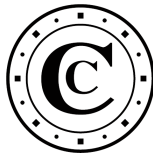
de solde et d'endettement reste encore trop peu formalisée, à la différence de plusieurs pays européens. Aussi la Cour recommande-t-elle d'organiser une concertation approfondie sur la trajectoire cible des finances publiques locales, au sein d'une instance associant les représentants de l'État et des collectivités locales. Elle propose aussi que soient apportées davantage de précisions dans le projet de loi de finances initiale et ses annexes sur les prévisions de dépenses, de recettes et de solde des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Par ailleurs, la Cour renouvelle sa recommandation en faveur de l'adoption par le Parlement d'une loi de financement des collectivités locales, conçue comme un texte non prescriptif. Elle comporterait des prévisions de dépenses, en intégrant en particulier l'impact budgétaire des « normes », c'est-à-dire des décisions prises l'année précédente au plan

national, et des prévisions de recettes des différentes catégories de collectivités en tenant compte des mesures nouvelles adoptées en loi de finances initiale, notamment celles relatives aux transferts financiers de l'État et à la fiscalité locale. Il en résulterait une prévision de solde qui serait cohérente avec la trajectoire financière inscrite dans la loi de programmation pluriannuelle. Ainsi conçue, la loi de financement expliciterait les conditions de l'équilibre financier de chaque catégorie de collectivités. Elle serait avant tout un instrument de clarification des relations financières entre l'État et les collectivités locales.

Sans ignorer les problèmes que soulève une telle évolution, la Cour recommande d'engager la préfiguration d'une telle loi, en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques (recommandation réitérée et précisée).





## 3 La fiscalité locale : des marges de manœuvre limitées pour les collectivités

Comme déjà souligné par la Cour dans ses précédents rapports annuels, il convient d'éviter que l'accroissement de la contrainte financière qui pèse sur la gestion des collectivités locales, notamment du fait de la baisse des concours financiers de l'État, provoque une augmentation des impôts locaux.

Des leviers permettant aux collectivités de contribuer au redressement des comptes publics sans dégrader l'offre de services publics doivent être trouvés grâce à une meilleure maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement et à une programmation plus sélective de leurs investissements. Au demeurant, un examen synthétique de la fiscalité des collectivités locales fait apparaître qu'elles disposent de marges de manœuvre relativement limitées dont elles ont fait un usage modéré dans la période récente.

### Des leviers fiscaux restreints

#### Un pouvoir de taux réduit et encadré

Depuis la réforme de la fiscalité de 2010, la fiscalité des collectivités locales a fortement évolué. Désormais, seules les collectivités du bloc communal et, dans une moindre mesure, les départements, disposent de la faculté de fixer les taux d'un nombre réduit d'impôts locaux. Les collectivités du bloc communal (com-

munes, groupements intercommunaux) votent les taux des trois impôts directs sur les ménages (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti) et la cotisation foncière des entreprises (CFE). Les départements votent seulement les taux des impôts sur les propriétés bâties et sur les droits de mutation à titre onéreux. Les régions, quant à elles, bénéficient d'impôts et taxes sur lesquels elles n'ont plus de pouvoir de taux.

De plus, la capacité des collectivités locales à fixer leurs taux d'imposition est fortement encadrée par la loi qui impose, d'une part, des taux plafonds qu'elles ne peuvent dépasser et, d'autre part, le respect de variations proportionnelles entre les taux votés.

#### De grandes disparités de richesse fiscale

Il existe de fortes disparités de richesse fiscale entre les collectivités d'une même catégorie ou d'une même strate démographique. Ainsi, le potentiel fiscal (indicateur qui mesure la richesse fiscale indépendamment du niveau des taux d'imposition) est très inégalement réparti entre les départements ou entre les communes. Là où le potentiel fiscal est faible, les marges d'action par les taux sont plus limitées car le seuil d'acceptabilité par les contribuables est plus rapidement atteint.

# La fiscalité locale : des marges de manœuvre limitées pour les collectivités

## Un usage récemment modéré du levier fiscal

Entre 2012 et 2015, le taux moyen de la taxe d'habitation a augmenté de 0,16 point dans les villes de plus de 100 000 habitants, de 0,37 point dans celles comprises entre 20 000 et 50 000 habitants et a légèrement baissé dans les groupements inter-communaux.

En fait, l'accroissement des impôts locaux au cours de la période 2012-2015 a résulté davantage de l'augmentation spontanée des bases d'imposition que de la hausse des taux votés par les assemblées délibérantes. Pour l'ensemble des impôts locaux dont les collectivités votent les taux, l'effet-base a été à l'origine de 86 % de la hausse des recettes pour les communes, 57 % pour les EPCI et 72 % pour les départements.

Dans l'ensemble, la baisse de la DGF en 2014 et 2015 n'a pas conduit les collectivités du bloc communal à relever sensiblement le taux des impôts locaux. La Cour a constaté, à partir des échantillons des villes de 20 000 à 50 000 habitants et de plus de 100 000 habitants, qu'il n'existe pas de corrélation entre l'accroissement de leur effort fiscal et le recul des concours financiers de l'État. Le poids de la fiscalité locale dans les recettes de fonctionnement avait déjà sensiblement augmenté au cours de la période précédente.

Cependant, un relèvement plus général des taux des impôts locaux n'est pas à exclure au cours des prochaines années, sous l'effet d'une contrainte financière accrue par la poursuite de la

baisse des concours financiers de l'État. Il importe donc que la fiscalité locale permette aux collectivités locales, à prélèvements constants, de répondre de manière plus efficace aux besoins de pilotage de leur équilibre budgétaire.

## Vers une fiscalité locale plus équitable, plus transparente et plus prévisible

Le pilotage par les collectivités locales de leur équilibre budgétaire, dans des conditions financières désormais souvent tendues, ne doit pas être rendu plus délicat par les faiblesses de la fiscalité locale qui, à prélèvements constants, compliquent l'adéquation des ressources aux besoins.

Les défauts importants de cette fiscalité en termes d'équité, de transparence et de prévisibilité sont illustrés ici par trois exemples significatifs : l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales, l'opacité des compensations d'exonérations et l'instabilité du produit de la CVAE.

## Un enjeu d'équité : la révision des valeurs locatives cadastrales

Les valeurs locatives cadastrales constituent l'assiette des impôts directs locaux (taxes foncières et taxe d'habitation notamment). La dernière tentative de révision générale remonte à une loi du 30 juillet 1990 qui n'a jamais été mise en œuvre. Depuis lors, les seules revalorisations ont pris la forme de majorations forfaitaires décidées annuellement en loi de finances. Appliquées à des bases non révisées, elles en ont pérennisé les défauts.

## La fiscalité locale : des marges de manœuvre limitées pour les collectivités

Devenu ainsi obsolète, le système est générateur de graves inégalités entre contribuables. Les valeurs locatives cadastrales ne tiennent compte que très imparfaitement des évolutions du marché locatif immobilier. Il fragilise également les budgets des collectivités locales. En l'absence d'une actualisation correcte du foncier et de l'immobilier, le dynamisme de l'assiette des impôts locaux est principalement dépendant des constructions neuves.

L'expérience retirée de l'échec de 1990 a poussé le Gouvernement à privilégier une réforme progressive, laissant place à l'expérimentation et à la concertation. Cette réforme doit se dérouler en deux temps.

Première étape, la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels, engagée par la loi de finances rectificatives pour 2010, est prévue dès 2017. Elle vise à les valoriser sur les prix de marché au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Le présent rapport analyse les modalités de cette première étape de la réforme, qui concerne 22 % de la masse des valeurs locatives. Elle consiste en une révision initiale, remettant à plat l'ensemble des évaluations des locaux professionnels, et une mise à jour permanente des évaluations, prenant en compte annuellement les évolutions du marché.

Elle devrait entraîner des transferts de charges entre contribuables, inévitables du fait de l'obsolescence actuelle des bases cadastrales. Cependant, les simulations réalisées montrent que ceux-ci seront fortement réduits par des mesures techniques (système dit

de « planchonnement ») adoptées par le Parlement qui a aussi décidé de porter de cinq à dix ans le dispositif de lissage.

Seconde étape de la réforme, la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, qui a été décidée par la loi de finances rectificative pour 2013 mais n'a pas encore fait l'objet d'un calendrier prévisionnel bien qu'elle soit entrée dans une phase expérimentale. Elle présente des difficultés particulières tenant notamment au nombre de locaux à traiter (46 millions), bien supérieur à celui des locaux professionnels (3,3 millions), et au traitement des logements sociaux dont les loyers ne reflètent pas la réalité du marché locatif. Cependant, des modalités d'expérimentation et de concertation locale, analogues à celles retenues pour les locaux professionnels, peuvent lui être appliquées.

La Cour recommande donc de poursuivre, sans nouveaux délais, la réforme des valeurs locatives cadastrales en utilisant dès 2017 les nouvelles bases révisées pour le calcul des impôts locaux sur les locaux professionnels et en menant à terme la révision des valeurs des locaux d'habitation.

### Un enjeu de transparence : les compensations d'exonérations législatives d'impôts locaux

Les exonérations législatives d'impôts locaux constituent un ensemble complexe, du fait de la superposition constante de mesures fiscales introduites par les lois de finances successives.

## La fiscalité locale : des marges de manœuvre limitées pour les collectivités

Elles dispensent leurs bénéficiaires de l'impôt concerné en n'inscrivant pas au rôle le montant équivalent à l'allègement consenti. Elles donnent lieu de la part de l'État à une compensation financière partielle, calculée en fonction de règles propres à chaque mesure. De plus, à la différence des prises en charge de dégrèvements (11 Md€), les compensations d'exonérations (2,5 Md€) font partie de l'enveloppe normée sur laquelle porte la réduction des concours financiers de l'État.

Deux facteurs expliquent le caractère de plus en plus partiel des compensations d'exonération. D'une part, un taux d'imposition figé est retenu pour le calcul de l'allocation compensatrice : celui de l'année 1991, par exemple, pour l'exonération de la taxe d'habitation en faveur des personnes de condition modeste. D'autre part, les allocations compensatrices ont été de plus en plus utilisées comme variables d'ajustement pour respecter l'objectif de baisse des concours financiers de l'État. Ainsi, excepté pour la taxe d'habitation, le taux de couverture des exonérations des impôts locaux par l'État est relativement faible et diminue tendanciellement. L'ensemble des compensations d'exonérations (et des dotations de compensations d'exonérations) a d'ailleurs baissé de plus de 20 % au cours de la période 2011-2015 tandis que, dans le même temps, le total des produits de fiscalité directe, perçu par les collectivités, a progressé de près de 33 %.

La question se pose de la neutralité de ce mode d'ajustement en fonction de la situation des collectivités. Une exonération en faveur des personnes aux

revenus modestes va engendrer une moindre recette d'autant plus importante que la population est socialement défavorisée. Il en est de même pour les compensations partielles des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties applicable aux logements sociaux situés dans les quartiers de politique de la ville. En outre, ce dispositif est de nature à fausser l'estimation du potentiel fiscal des collectivités puisque sont retenues les bases brutes hors exonérations.

Enfin, les exonérations d'impôts locaux souffrent d'un défaut de transparence au regard de leur complexité. Pour prévoir ou vérifier les allocations compensatrices auxquelles elles ont droit, les collectivités locales doivent déchiffrer de nombreux états fiscaux et maîtriser les textes législatifs propres à chaque dispositif. Elles ne peuvent y parvenir sans une forte expertise ou l'assistance des services locaux du ministère des finances.

C'est pourquoi la Cour recommande d'améliorer la présentation et la qualité des informations transmises individuellement aux collectivités locales sur les allocations compensatrices d'exonérations fiscales en précisant dans un document unique la base exonérée du fait des décisions législatives, le montant des allocations compensatrices versé en contrepartie et le taux de couverture de chaque exonération.

Par ailleurs, il apparaît souhaitable de mesurer régulièrement l'efficacité des mesures d'exonération d'impôts locaux, au regard de leurs coûts pour l'État et pour les collectivités locales, et d'en tirer toutes les conséquences.

# La fiscalité locale : des marges de manœuvre limitées pour les collectivités

## Un enjeu de prévisibilité : la CVAE

Créée en 2010 lors de la suppression de la taxe professionnelle, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) représente près des deux tiers de l'imposition directe locale des entreprises. Avec un produit de 16,7 Md€ en 2015, elle constitue une part significative des produits de fonctionnement des collectivités locales. La CVAE a été conçue pour incarner le lien entre leurs politiques de développement, le dynamisme économique de leur territoire et l'évolution de leurs ressources fiscales. La préservation de ce lien est recherchée à travers des mécanismes complexes de répartition.

Auto-liquidée et déclarée par les entreprises, la CVAE fait l'objet d'un paiement sous la forme de deux acomptes et d'un solde, avant que son produit soit reversé par l'État aux collectivités locales, si bien qu'il existe un décalage important entre l'année imposée et celle du versement aux collectivités. En outre, la complexité réside dans la délicate territorialisation du produit de l'impôt. Au sein de chaque catégorie de collectivités, la ventilation de la CVAE collectée devrait être l'image fidèle de la formation de valeur ajoutée qui en est à l'origine.

En fait, en l'absence de données comptables individualisées par établissement, la liquidation de l'impôt est assurée sur la base de la valeur ajoutée générée par les entreprises. Or, les entreprises dotées de plusieurs établissements représentent près des deux tiers du produit à répartir. La répartition entre les collectivités concernées s'effectue alors à due

proportion des valeurs locatives foncières, pour un tiers, et des effectifs salariés, pour les deux autres tiers. Cependant, jusqu'à présent, la connaissance des effectifs salariés dans les établissements est apparue imparfaite et difficilement vérifiable. Quant au critère des valeurs locatives foncières, il entraîne une distorsion au profit des zones urbanisées en général, et de l'Île-de-France en particulier, ces valeurs y étant en moyenne notoirement plus élevées. En outre, la répartition territoriale du produit comporte une surpondération au profit des entreprises à caractère industriel. Enfin, la territorialisation de la CVAE ne prend pas en compte les relations pouvant exister entre les entreprises d'un même groupe. Les flux internes aux groupes sont susceptibles d'affecter la répartition de la valeur ajoutée, souvent au profit de sièges implantés en zone urbaine.

Conséquence de ce mode de collecte et de répartition, la CVAE connaît depuis sa création une évolution irrégulière de son produit que les fluctuations de l'activité économique ne suffisent pas à expliquer. Ainsi, au niveau national, le produit de la CVAE a évolué sans lien avec le PIB puisqu'il a augmenté de 3,2 % en 2012 et 7,5 % en 2013, baissé de 2,5 % en 2014, puis augmenté à nouveau de 4,5 % en 2015 et de 1,4 % en 2016. Ces fortes variations annuelles restent largement inexpliquées. Au niveau des collectivités elles-mêmes, comme les départements ou les métropoles, les variations peuvent être très importantes. L'incertitude qui en résulte complique l'exercice de prévision budgétaire que doivent mener les collectivités locales dans un contexte financier de plus en plus tendu. Les

## La fiscalité locale : des marges de manœuvre limitées pour les collectivités

---

écarts entre ces données successives sont suffisamment importants pour hypothéquer leur marge de manœuvre budgétaire en période de baisse des concours financiers de l'État.

Des dispositifs de régulation existent mais, trop modestes, ils pourraient être amplifiés. À tout le moins, cette

mesure devrait être précédée d'une analyse approfondie des causes réelles des évolutions et des distorsions constatées. La Cour recommande donc de renforcer le dispositif d'analyse des variations du produit de CVAE et d'en rendre compte annuellement dans un rapport remis au Parlement et aux collectivités locales.



## 4 La gestion de la fonction publique territoriale : un levier de maîtrise des finances locales

La fonction publique territoriale constitue l'une des trois composantes de la fonction publique avec la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière. Elle employait 1,98 million d'agents à la fin de 2014<sup>5</sup>, soit 35 % des effectifs de la fonction publique (5,64 millions d'agents).

Les constats de la Cour s'appuient notamment sur les observations issues des contrôles opérés en 2015 par les chambres régionales et territoriales des comptes sur la base d'un échantillon de 130 collectivités locales et groupements intercommunaux.

### Une gestion locale dans le cadre de statuts nationaux

L'organisation de la fonction publique territoriale repose sur un équilibre entre la recherche de la parité avec la fonction publique de l'État et le respect de la liberté de gestion des collectivités locales. Ainsi, les agents territoriaux sont régis par le titre I<sup>er</sup> du statut général des fonctionnaires, comme les deux autres composantes de la fonction publique. À ce titre, leur sont appliqués

des principes communs concernant les garanties et obligations qui s'imposent à eux dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que le déroulement des carrières. De plus, ils relèvent d'une législation et d'une réglementation spécifiques, qui reposent pour l'essentiel sur la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et ses textes réglementaires d'application, constituant le titre III du statut général des fonctionnaires. Dans le cadre de ces statuts nationaux, la gestion de la fonction publique territoriale relève de l'entière responsabilité des collectivités locales conformément au principe de libre administration inscrit dans la Constitution.

Cette organisation n'est pas atypique en Europe. Les données obtenues par la Cour, relatives à cinq pays européens, montrent la diversité des organisations nationales au-delà de la distinction traditionnelle entre le modèle de la carrière, qui repose sur l'existence de corps de personnels sous statut de droit public, et le modèle de l'emploi, où prédomine le contrat de droit commun encadré par des conventions collectives.

<sup>5</sup> 1,89 million hors contrats aidés (source Insee Première n° 1586, mars 2016).

# La gestion de la fonction publique territoriale : un levier de maîtrise des finances locales

## D'importantes marges de manœuvre budgétaire

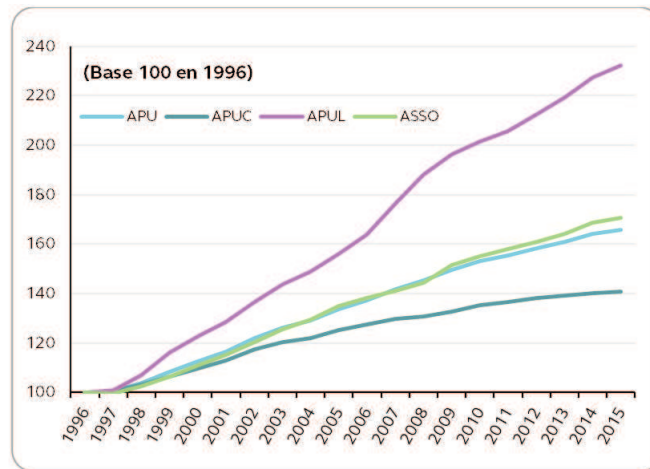
Alors que l'évolution des dépenses de personnel des collectivités locales constitue un enjeu majeur de la stratégie de redressement des comptes publics nationaux, il existe des leviers de maîtrise de la masse salariale sur lesquels les collectivités locales pourraient agir davantage, comme les effectifs, le temps de travail, la gestion des carrières et les régimes

indemnitaires, qui sont autant de facteurs explicatifs de son évolution.

## L'enjeu budgétaire de la gestion de la fonction publique territoriale

De 2008 à 2015, les dépenses de personnel des administrations publiques locales (APUL) sont passées de 64,3 Md€ à 79,4 Md€, soit une progression de 23 %, qui explique plus de la moitié de l'évolution de leurs dépenses totales (+ 26,1 Md€) au cours de cette période.

Évolution des dépenses de personnel dans les administrations publiques en comptabilité nationale



Source : Eurostat

En longue période, les dépenses de personnel des APUL ont progressé nettement plus vite que celles de l'État et de ses opérateurs (APUC) ou des administrations de sécurité sociale (ASSO). L'accélération perceptible au milieu des années 2000 peut s'expliquer en partie par la mise en

œuvre d'importants transferts de compétences et de moyens de l'État vers les régions et les départements en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. On constate néanmoins, à partir de 2012, une seconde accélération des dépenses de personnel des APUL.



# La gestion de la fonction publique territoriale : un levier de maîtrise des finances locales

---

## Une évolution des effectifs à mieux maîtriser

De 2002 à 2013, les effectifs de la fonction publique territoriale se sont accrus de 27,5 %, soit 405 000 agents supplémentaires. Pour plus de la moitié, cette évolution est venue des communes et des EPCI dont les effectifs ont augmenté de 20 %, soit 243 000 agents alors que ces entités n'ont pas fait l'objet de nouveaux transferts de compétences de la part de l'État, à la différence des départements et des régions.

La fonction publique territoriale a connu en 2014 une croissance de ses effectifs de 1,5 % (30 100 agents supplémentaires), alors que ceux de la fonction publique de l'État ont été stables et ceux de la fonction publique hospitalière en hausse de 0,9 %. Déduction faite des contrats aidés, la croissance des effectifs territoriaux a été de seulement 0,8 % (soit 16 000 agents), moins vive qu'au cours des années antérieures. Toutefois, si on les prend en compte, aucun ralentissement n'a été constaté en 2014.

En 2015, sous la pression d'une baisse accélérée des dotations de l'État, les collectivités locales ont engagé des efforts de gestion de leur masse salariale, pouvant passer par une meilleure maîtrise de leurs effectifs. Il importe, pour que cette démarche soit durable et efficace, de remédier aux faiblesses de gestion jusqu'alors observées.

## Une évaluation non méthodique des besoins

La recherche d'une rationalisation des effectifs passe par une remise à plat des missions et une estimation rigoureuse des besoins correspondants. Or, les outils de gestion des effectifs permettant d'améliorer cette connaissance sont peu développés. La plupart sont conçus, dans une approche administrative, en termes de filières d'emploi, de cadres d'emploi et de catégories d'agents mais pas de fonction ou de politique publique.

Il conviendrait donc de faire évoluer les informations demandées par les instructions budgétaires et comptables afin que les annexes aux documents budgétaires relatives aux ressources humaines soient présentées aussi par fonction et pas seulement par filière, au moins dans les collectivités locales de plus de 10 000 habitants.

## Un suivi imprécis des ressources humaines

La plupart des collectivités ne disposent pas d'une vue complète et précise de leurs effectifs, a *fortiori* de façon consolidée. En premier lieu, leur comptabilisation est très souvent biaisée car elle n'est pas effectuée en « équivalent temps plein annuel travaillé » (ETPT). Par ailleurs, les collectivités ont l'obligation d'élaborer un rapport sur l'état de la collectivité (REC), qui présente notamment des éléments de bilan relatifs aux ressources humaines (recrutements, avancements, formation, etc.), mais ce document est rarement utilisé comme instrument de gestion.

# La gestion de la fonction publique territoriale : un levier de maîtrise des finances locales

## Une gestion prévisionnelle encore insuffisamment développée

La gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) permet à une collectivité d'anticiper l'évolution de ses besoins en personnel. Or, elle reste peu mise en œuvre au sein de la fonction publique territoriale, pourtant confrontée au défi de son vieillissement. Sauf exception, les collectivités se bornent à effectuer un suivi statistique des mouvements de personnel. Elles ne recourent généralement à la gestion prévisionnelle que pour planifier l'organisation des départs en retraite.

## Une absence de schémas d'emplois contraignants

La pratique générale jusqu'à maintenant était de remplacer de manière quasiment systématique les départs, notamment à la retraite (32 800 en 2014). La remise en cause de cette pratique est l'une des conditions préalables d'une meilleure maîtrise de l'évolution des effectifs. Jusqu'en 2014 inclus, peu de collectivités locales utilisaient ce levier pour piloter l'évolution de leurs effectifs. L'enjeu est important alors que la pyramide des âges (39 % des agents âgés de plus de 50 ans fin 2013) laisse augurer des départs à la retraite plus nombreux dans les prochaines années.

Les efforts des collectivités locales pour infléchir l'évolution de leur masse salariale et, à cette fin, réduire leurs effectifs en fonction de l'évolution des missions, seraient plus efficaces si, à l'instar des administrations de l'État, elles se dotaient d'un plafond d'emplois,

formulé en équivalents temps plein travaillés (ETPT). Le respect de ce plafond d'ETPT et sa répartition entre services les aideraient notamment à ajuster leurs recrutements aux départs constatés.

## Des mutualisations à approfondir

Les actions de mutualisation de services et de moyens au sein du bloc communal constituent une source indéniable d'économies de gestion. Celles qui ont déjà été engagées sont loin d'avoir effacé le mouvement, parallèle au développement de l'intercommunalité, de superposition des structures administratives chargées des fonctions « support » et des services compétents dans des champs d'intervention souvent partagés entre les communes et leurs groupements à fiscalité propre. Ces derniers doivent se doter de schémas de mutualisation des services, lesquels ont souvent une portée limitée. Parfois, ils ne contiennent même pas les informations obligatoires.

## Une gestion du temps de travail à rendre plus rigoureuse<sup>6</sup>

Dans son rapport de 2013 sur les finances publiques locales, la Cour avait déjà souligné, à partir des contrôles des chambres régionales des comptes, l'existence dans les collectivités locales de durées annuelles de travail très fréquemment inférieures à la durée réglementaire ainsi qu'un niveau préoccupant d'absentéisme pour raisons de santé. Les contrôles récents permettent de mesurer les évolutions survenues en la matière.

<sup>6</sup> Ces observations sont largement partagées par le rapport, rendu fin mai 2016, de la mission confiée par le Premier ministre à M. Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, sur l'état des pratiques d'organisation du temps de travail dans les trois fonctions publiques.

# La gestion de la fonction publique territoriale : un levier de maîtrise des finances locales

## Le non respect encore répandu de la durée annuelle réglementaire

À partir d'un échantillon de 103 collectivités locales dont la gestion a été contrôlée en 2015, les chambres régionales des comptes ont mesuré le temps de travail annuel tel qu'il est fixé par les assemblées délibérantes. Ainsi, la durée théorique de travail des agents, dans les collectivités contrôlées, était en moyenne de 1 562 heures par an. Dans seulement 20 % des collectivités, elle était alignée sur la durée réglementaire de 1 607 heures par an.

Toutefois, l'amorce d'un mouvement de rattrapage est observée. En partie sous la pression d'une contrainte budgétaire accrue depuis 2014, des collectivités locales ont modifié leur organisation du temps de travail pour l'aligner sur la durée réglementaire, parfois en adoptant

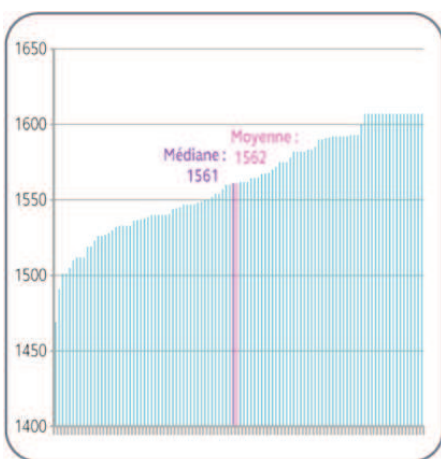
des cycles de travail et même une durée annuelle spécifique pour des fonctions confrontées à des sujétions particulières. De bonnes pratiques commencent à émerger : la suppression des heures supplémentaires forfaitisées, irrégulièrement utilisées comme compléments de rémunération dans certaines collectivités ; l'annualisation de la durée du travail dans des services connaissant une variation saisonnière de leur activité.

La Cour recommande d'abroger la disposition de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 autorisant les collectivités territoriales à conserver un temps de travail inférieur à la durée réglementaire et d'appliquer un mécanisme de modulation des concours financiers aux collectivités locales qui ne respectent pas ladite durée.

## La prévention insuffisante de l'absentéisme

L'absentéisme reste plus élevé dans la fonction publique territoriale que dans les deux autres fonctions publiques. En ce qui concerne les congés de maladie, la proportion des agents absents au moins un jour au cours d'une semaine était en 2012 de 4,5 % dans la fonction publique territoriale contre 2,9 % dans la fonction publique de l'État et 4,0 % dans la fonction publique hospitalière, ainsi que 3,6 % dans le secteur privé<sup>7</sup>. La tendance est à la hausse de l'absentéisme de courte durée dans les collectivités locales. Le nombre moyen de jours d'absence pour maladie ordinaire est passé de 11,4 en 2009 à 12 en 2011 puis 11,9 en 2013.

**Durée annuelle de travail dans un échantillon de 103 collectivités locales contrôlées par les CRTC en 2015**



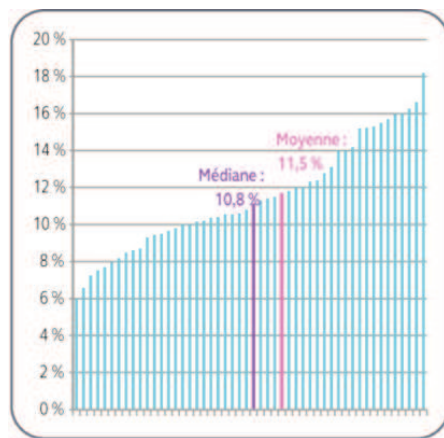
Source : Cour des comptes

<sup>7</sup> Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Politiques et pratiques de ressources humaines - Faits et chiffres, ministère de la décentralisation et de la fonction publique, édition 2015.

# La gestion de la fonction publique territoriale : un levier de maîtrise des finances locales

Le nombre d'arrêts de courte durée, stabilisé entre 2012 et 2013, est reparti à la hausse en 2014.

## Taux d'absentéisme dans un échantillon de 49 collectivités locales contrôlées par les CRTC en 2015



Source : Cour des comptes

L'instauration d'un délai de carence d'un jour, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, avait eu pour effet de faire baisser les arrêts maladie de courte durée. Son abrogation, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, semble avoir eu l'effet inverse. Il y a donc lieu de s'interroger sur le rétablissement du jour de carence, mesure qui ne pourrait être mise en œuvre qu'au sein des trois fonctions publiques.

En dépit de cette évolution du cadre national, encore trop peu de collectivités ont mis en place un suivi organisé et régulier, permettant de mesurer l'absentéisme par service et selon les jours de la semaine ou les périodes de l'année, puis de mettre en œuvre des actions de prévention et de contrôle.

## La gestion des carrières : un impact budgétaire à mieux prendre en compte

Au cours de leur carrière, les agents de la fonction publique territoriale peuvent bénéficier d'avancements d'échelon et de grade. Ces décisions ont un impact sur l'évolution de la masse salariale, qui est souvent insuffisamment évalué par les collectivités locales.

La pratique de l'avancement d'échelon quasiment toujours à la durée minimale reste très répandue. De même, la gestion des avancements de grade reste insuffisamment modulée en fonction de critères tels que l'appréciation de la valeur professionnelle des agents, la nature des fonctions exercées ou même la disponibilité du poste.

Enfin, il est encore exceptionnel que les collectivités locales régulent leur politique d'avancement de grade et d'échelon en fonction d'objectifs de maîtrise de leur masse salariale. À cet égard, il est significatif que, parmi les collectivités contrôlées par les chambres régionales des comptes, fort peu aient été en mesure d'indiquer le coût annuel du « glissement vieillesse technicité » (GVT) positif, c'est-à-dire des mesures individuelles résultant des évolutions de carrière des agents, pas davantage d'ailleurs que celui du GVT négatif ou « effet de noria », dû au remplacement d'agents en fin de carrière par des agents plus jeunes, percevant une rémunération plus faible. Or le GVT, solde de ces deux montants, constitue l'un des facteurs déterminants de l'évolution de la masse salariale.

# La gestion de la fonction publique territoriale : un levier de maîtrise des finances locales

---

## Un régime indemnitaire dynamique et faiblement modulé

Les dépenses de personnel des collectivités locales sont constituées des rémunérations (70 %), elles-mêmes composées du traitement et des primes et indemnités, ainsi que des cotisations employeur (30 %).

## Une progression soutenue de la part indemnitaire

Le régime indemnitaire des collectivités territoriales et de leurs groupements atteignait 5,54 Md€ en 2015, en augmentation de 14,3 % depuis 2011. Alors que la progression du traitement des agents a été ralentie par le gel de la valeur du point d'indice, le renforcement en contrepartie du régime indemnitaire a été particulièrement sensible dans certaines catégories de collectivités. Le différentiel entre le taux de progression des indemnités et celui de l'ensemble des rémunérations a été plus important dans les communes et les régions que dans les groupements intercommunaux et surtout les départements. Des différences existent aussi au sein d'une même catégorie de collectivités. Ces données viennent illustrer que les collectivités disposent de marges d'action dans la régulation du niveau des primes et indemnités attribuées à leurs agents.

## L'impact de la réforme territoriale en cours

Les transferts de compétences et des moyens correspondants des communes vers leurs groupements sont susceptibles de favoriser une harmonisation « par le haut » des régimes indemnitaires dans le but de faciliter l'intégration des personnels

transférés. Il en est de même de la rationalisation de la carte des EPCI, relancée par la loi NOTRé, et des transferts de compétences prévus des départements vers les régions et les métropoles, ainsi que de la mise en place des régions fusionnées au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Les textes en vigueur n'imposent pas un alignement systématique et immédiat sur les régimes les mieux dotés et laissent une certaine marge de manœuvre aux collectivités en vue d'une harmonisation progressive des régimes indemnitaires. Cependant, le risque d'un effet inflationniste des réorganisations sur l'évolution des indemnités est réel.

## Une faible modulation des régimes indemnitaires

Les collectivités locales peuvent moduler le montant de certaines primes en fonction de la manière de servir de leurs agents. Pourtant, les différents régimes indemnitaires en vigueur dans les collectivités reposent le plus souvent sur de multiples primes, pas ou peu modulées.

## Une gouvernance de la fonction publique territoriale appelée à évoluer

D'une part, l'État est seul responsable des évolutions du cadre statutaire, indiciaire et indemnitaire, applicable aux agents territoriaux. D'autre part, la gestion de la fonction publique territoriale est déterminée par les décisions des assemblées délibérantes et des exécutifs locaux. Ceux-ci disposent d'importantes marges de manœuvre qu'ils emploient de diverses façons.

# La gestion de la fonction publique territoriale : un levier de maîtrise des finances locales

Puisque la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics passe par une meilleure maîtrise de leurs dépenses de personnel, il importe de suivre de manière précise et rapprochée l'évolution des pratiques de gestion et leurs incidences budgétaires. Ce suivi de la gestion des agents territoriaux doit être mieux piloté.

## **Les évolutions du cadre statutaire, indiciaire et indemnitaire**

Les modifications des dispositions s'imposant à l'ensemble des agents publics via le statut général de la fonction publique ou aux seuls agents territoriaux par le biais de leurs statuts particuliers relèvent de la seule responsabilité de l'État mais peuvent avoir un impact sensible sur les budgets des collectivités locales.

La Cour avait estimé à environ 1 Md€ (hors effet de la réforme des rythmes scolaires) l'impact en 2014 sur les budgets des collectivités locales des décisions prises par l'État en matière de fonction publique. Les analyses relatives à l'exercice 2015 montrent une forte diminution de l'impact des mesures nationales, estimé à entre 566 M€ et 671 M€ (y compris la réforme des rythmes scolaires), soit entre 51 % et 61 % de l'augmentation des dépenses de rémunérations. Sans l'impact de ces mesures, les dépenses de personnel auraient connu une croissance comprise entre 0,7 % et 0,9 % au lieu des 1,8 % constatés. Ce plus faible impact des décisions nationales explique en partie le ralentissement en 2015 des dépenses de personnel des collectivités. Hors cet impact, la croissance des dépenses de rémunération a été divisée par trois.

## **Un suivi de la gestion des agents territoriaux à mieux coordonner au plan national**

Les quelque deux millions d'agents territoriaux sont gérés par plus de 60 000 employeurs de taille très variable : 17 régions, 101 départements, 36 600 communes (dont 74 % ont moins de 1 000 habitants) et environ 25 000 établissements publics locaux. Cette grande diversité rend d'autant plus nécessaire de disposer, à l'échelon national, d'un système d'information permettant de suivre l'évolution de l'emploi, des rémunérations, des carrières et des compétences des agents de la fonction publique territoriale.

Au plan national, différents services sont chargés à des titres divers de suivre l'évolution de la fonction publique territoriale : l'Insee, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la direction générale des collectivités locales (DGCL), le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), les centres de gestion et leur fédération nationale (FNCDG). Cette multiplicité des dispositifs de suivi se traduit par un manque de complémentarité et de coordination. Sur le plan statistique, malgré les progrès accomplis sous la coordination de la DGAFP, tous les champs ne sont pas couverts. Il existe un déficit d'analyse des évolutions en cours au regard des exigences de modernisation des méthodes de gestion. En particulier, n'est pas étudié l'impact sur les dépenses de rémunération des pratiques en matière, par exemple, de remplacement des départs, d'avancement et de promotion, de régimes indemnitaires ou de temps

## La gestion de la fonction publique territoriale : un levier de maîtrise des finances locales

---

de travail. Enfin, les délais de production et de publication des données sont trop longs.

La DGAFP a des relations avec les représentants des collectivités employeurs, mais seulement dans les domaines qu'elle suit à l'échelle des trois fonctions publiques. Elle s'en remet à la DGCL pour la connaissance des évolutions de la gestion locale des ressources humaines. Elle ne travaille pas avec le CNFPT ou la fédération des centres de gestion.

Le suivi de l'emploi territorial devrait être mieux piloté afin d'embrasser la diversité des situations et d'aider

plus efficacement les collectivités à améliorer leurs performances de gestion. Ainsi, un guide des bonnes pratiques de gestion des ressources humaines a été réalisé pour recenser les démarches innovantes dans les ministères. Son équivalent dans la fonction publique territoriale n'existe pas.

Aussi, la Cour recommande de confier à une instance unique, s'appuyant à la fois sur les représentants des services centraux et des élus locaux, la mission de centraliser et d'analyser, dans des délais raisonnables, les informations sur la gestion locale de la fonction publique territoriale.





# Recommandations

## En ce qui concerne les perspectives d'évolution des finances locales :

1. préciser le périmètre exact des dépenses prises en compte dans l'ODEDEL et décliner ce dernier par strate démographique pour les communes et les groupements intercommunaux à fiscalité propre (recommandation réitérée) ;
2. ajouter une annexe budgétaire à la loi de règlement pour analyser les écarts entre les prévisions et les réalisations relatives à l'ODEDEL ;
3. organiser une concertation approfondie sur la trajectoire cible des finances publiques locales, au sein d'une instance associant les représentants de l'État et des collectivités locales (recommandation réitérée) ;
4. apporter davantage de précisions dans le projet de loi de finances initiale et ses annexes sur les prévisions de dépenses, de recettes et de solde des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
5. engager la préfiguration d'une loi de financement des collectivités territoriales retraçant l'ensemble de leurs relations financières avec l'État et fixant pour l'année à venir, par catégorie de collectivités, les conditions de l'équilibre global en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques (recommandation réitérée et précisée).

## En ce qui concerne les marges de manœuvre des collectivités locales en matière de fiscalité locale :

6. poursuivre, sans nouveaux délais, les deux phases de la réforme des valeurs locatives cadastrales et établir un calendrier prévisionnel de mise en œuvre de la seconde phase ;
7. procéder à des simulations conjointes de la DGFIP et la DGCL relatives à l'impact de la révision des valeurs locatives sur l'évaluation des potentiels fiscaux et sur les dotations de l'État ;
8. améliorer la présentation et la qualité des informations transmises individuellement aux collectivités locales sur les allocations compensatrices d'exonérations fiscales en précisant dans un document unique la base exonérée du fait des décisions législatives, le montant des allocations compensatrices versées en contrepartie et le taux de couverture de chaque exonération ;
9. mesurer régulièrement l'efficacité des mesures d'exonérations d'impôts locaux, au regard de leurs coûts pour l'État et pour les collectivités locales afin d'en tirer toutes les conséquences en ce qui concerne leur maintien ;
10. renforcer le dispositif d'analyse des variations du produit de CVAE et en rendre compte annuellement dans un rapport remis au Parlement et aux collectivités locales.

# Recommandations

## **En ce qui concerne la gestion de la fonction publique territoriale :**

### ***Pour les collectivités locales :***

**11.** développer la gestion prévisionnelle des effectifs en agissant, le cas échéant, sur le levier du non-remplacement systématique des départs à la retraite, et en approfondissant les mutualisations au sein des ensembles intercommunaux ;

### ***Pour l'État :***

**12.** rendre obligatoire pour les groupements intercommunaux la publication annuelle d'un état consolidé des effectifs ETPT et, pour les collectivités locales de plus de 10 000 habitants, une présentation annuelle des emplois en ETPT par fonction ;

**13.** abroger la disposition de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 autorisant les collectivités territoriales à conserver un temps de travail inférieur à la durée réglementaire et appliquer un mécanisme de modulation des concours financiers aux collectivités locales qui ne respectent pas ladite durée ;

**14.** confier à une instance unique, s'appuyant à la fois sur les représentants des services centraux et des élus locaux, la mission de centraliser et d'analyser, dans des délais raisonnables, les informations sur la gestion locale de la fonction publique territoriale.