

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES FINANCES
PUBLIQUES
LOCALES

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

Synthèse

Octobre 2017

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 et des collectivités figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 L'évolution de la situation financière des collectivités locales	7
2 La fiabilité des comptes publics locaux	13
3 L'état d'avancement de la réforme territoriale	15
4 La situation financière des collectivités des départements d'outre-mer	19
5 L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements	23
Recommandations	31

Introduction

Le présent rapport annuel est le cinquième que la Cour consacre aux finances publiques locales. L'article L. 132-8 du code des juridictions financières prévoit, depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), que la Cour des comptes établit chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement.

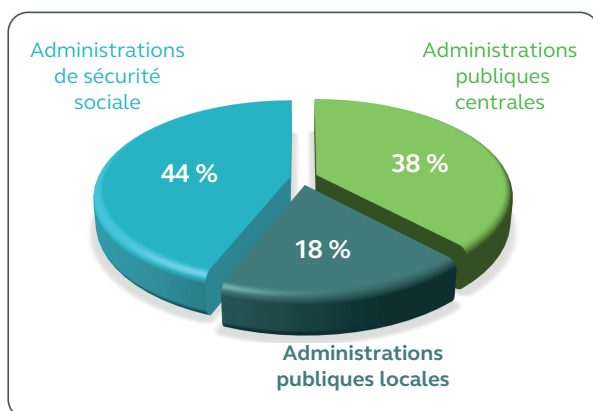
Fruit d'un travail conjoint de la Cour et des chambres régionales des comptes, conduit dans le cadre d'une formation « interjuridictions » commune à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes, ce rapport analyse la situation financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

En comptabilité nationale, les administrations publiques locales (APUL) portent 18 % de la dépense publique et 11 % de la dette publique. Elles¹ sont concernées, au même titre que l'État et les organismes de sécurité sociale, par le respect des engagements européens de la France en matière de redressement des comptes publics. L'évolution de leurs dépenses, de leurs recettes et de leur solde est d'ailleurs intégrée aux lois de programmation des finances publiques et aux programmes annuels de stabilité. L'importance des transferts financiers de l'État vers les collectivités locales (101 Md€ en 2016) est une autre raison de leur implication dans la stratégie de redressement des comptes publics.

¹ En comptabilité nationale, les collectivités locales représentent 86 % des dépenses des APUL. 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.

Introduction

Part des APUL dans la dépense publique en 2016

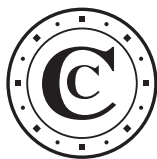


Source : Cour des comptes – données Insee

Comme les années précédentes, le présent rapport procède d'abord à l'analyse détaillée de l'évolution de la situation financière de chaque catégorie de collectivités locales dans une perspective pluriannuelle (I), puis il aborde l'enjeu de la fiabilité des comptes publics locaux (II).

Il présente un état d'avancement de la récente réforme territoriale mise en œuvre en application de plusieurs textes législatifs modifiant l'organisation de toutes les catégories de collectivités locales (III).

Le rapport traite enfin deux thèmes particuliers : la situation financière des collectivités d'outre-mer (IV) et l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements (V).



1 L'évolution de la situation financière des collectivités locales

Les données de la comptabilité nationale montrent que la situation financière des collectivités locales s'est améliorée en 2016. Leurs dépenses (225,5 Md€) ont reculé de 1,1 % alors que leurs recettes (229,7 Md€) ont progressé de 0,2 %. Pour la deuxième année consécutive, elles ont dégagé une capacité de financement (et non pas un besoin de financement) qui s'est élevée à 4,2 Md€ après 1,1 Md€ en 2015.

L'analyse détaillée à laquelle s'est livrée la Cour sur la base des comptes consolidés des collectivités locales montre que l'amélioration d'ensemble de leur équilibre financier est largement due au ralentissement de leurs dépenses de fonctionnement, qui est lui-même le résultat des efforts de gestion engagés depuis 2014 pour faire face à la baisse des concours financiers de l'État.

Cependant, cet infléchissement récent des dépenses des administrations publiques locales doit être apprécié au regard du long cycle de croissance qui l'a précédé. Entre 1983 et 2013, ces dépenses ont progressé en moyenne de 5 % par an, passant de 8,6 à près de 12 points de PIB. Seulement la moitié de cette augmentation est imputable aux transferts de compétences liés à la décentralisation. Pour le reste, la quasi-totalité de l'accroissement

constaté a porté sur les charges de fonctionnement, tout particulièrement les rémunérations des agents territoriaux, du fait d'une forte croissance des effectifs.

Par conséquent, le mouvement de maîtrise des finances publiques locales doit encore être prolongé et amplifié par les collectivités. Cependant, l'indispensable poursuite de leurs efforts de gestion suppose que certaines conditions préalables soient réunies qui touchent notamment à la concertation toujours à approfondir entre les représentants de l'État et ceux des élus locaux, et aux évolutions annoncées ou en cours du panier des recettes des collectivités, concours financiers de l'État ou produits fiscaux.

Une amélioration d'ensemble des finances locales

2016 a été la troisième année consécutive de réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État, passée de 41,5 Md€ en 2013 à 33,3 Md€ en 2016, soit une baisse de 20 % en trois ans. La DGF est le plus important des concours financiers de l'État dits sous « enveloppe normée »², d'un montant total de 49 Md€ en 2016.

² L'enveloppe normée est composée majoritairement des prélèvements sur recettes de l'État à destination des collectivités ainsi que des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

L'évolution de la situation financière des collectivités locales

Un contexte financier global plus contraint en 2016

Dans son précédent rapport annuel sur les finances publiques locales, la Cour avait constaté qu'en 2015, malgré l'accélération de la baisse de la DGF (de 3,67 Md€ après 1,5 Md€ en 2014), la contrainte financière d'ensemble ne s'était pas sensiblement accrue sur les collectivités locales en raison de la forte croissance de leurs produits fiscaux. Pourtant, un premier infléchissement de leurs dépenses de fonctionnement avait été constaté. Leur épargne brute avait cessé de s'éroder et leur besoin de financement avait décru.

Un recul plus sensible des transferts financiers de l'État

En 2016, la part forfaitaire de la DGF a été de nouveau réduite de 3,67 Md€ mais la baisse du total des transferts financiers de l'État, de 2,2 Md€ hors dégrèvements³, a été nettement plus importante que l'année précédente (- 0,6 Md€). La différence est venue du moindre dynamisme de la fiscalité transférée, qui recouvre le produit d'impôts indirects (DMTO⁴, TICPE⁵), en progression de 1,1 Md€ en 2016 au lieu de 2,9 Md€ en 2015. Globalement, le recul des transferts financiers de l'État a été plus marqué pour les communes et leurs groupements (- 7,1 %) que pour les départements et les régions.

Une croissance ralentie de la fiscalité directe

Le durcissement de la contrainte financière sur la gestion locale est aussi venu des impôts locaux directs. Dans l'ensemble, l'augmentation du produit des impôts « ménages » a été faible dans les collectivités du bloc communal, notamment celle de la taxe d'habitation (+ 0,3 %). En revanche, les départements ont bénéficié d'une forte croissance (+ 7,1 %) du produit de la taxe sur le foncier bâti. Les impôts locaux sur les entreprises ont, quant à eux, augmenté à un rythme ralenti du fait de la CVAE⁶ (+ 1,4 % en 2016 au lieu de + 4,4 % en 2015), qui constitue une ressource importante pour toutes les catégories de collectivités, particulièrement pour les régions.

Au total, par rapport à la baisse des transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée (2,36 Md€), la croissance des produits de la fiscalité (3,6 Md€), directe et indirecte, impôts locaux et fiscalité transférée, a permis de dégager un surplus d'environ 1,2 Md€ que l'on peut ramener à seulement 0,2 Md€ si l'on neutralise l'accroissement des contreparties de dégrèvements. La marge de manœuvre des collectivités pour faire face à l'évolution de leurs charges de fonctionnement s'est donc établie à un niveau nettement plus faible qu'en 2015 (2,4 Md€).

³ Les contreparties de dégrèvements ont augmenté de 1,1 Md€ en 2016 sans apporter de ressources supplémentaires aux collectivités locales.

⁴ DMTO : droits de mutation à titre onéreux.

⁵ TICPE : taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques.

⁶ CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

L'évolution de la situation financière des collectivités locales

Un redressement de la situation financière de chaque catégorie de collectivités

L'amélioration de l'équilibre financier, constatée globalement au sein de chaque catégorie de collectivités locales, malgré la baisse plus forte des transferts financiers de l'État, a résulté des incontestables efforts de gestion qui leur ont permis de ralentir (bloc communal), stabiliser (départements) ou réduire (régions) leurs charges de fonctionnement. En particulier, la faible hausse de la masse salariale laisse entrevoir, même si les données statistiques sur la fonction publique territoriale ne sont pas encore disponibles, une baisse de ses effectifs en 2016. Par ailleurs, des économies sensibles ont été obtenues sur les achats de biens et services (bloc communal, départements).

Les collectivités du bloc communal

Dans l'ensemble, les communes et leurs groupements ont pu, grâce à leurs efforts de gestion, presque stabiliser leurs charges de fonctionnement (+ 0,8 %) en ralentissant fortement leurs dépenses de personnel (+ 1,1 %) et en réduisant presque tous les autres postes de dépenses. Ainsi, malgré le moindre dynamisme de leurs recettes fiscales et la nouvelle baisse de la DGF, elles ont pu éviter une dégradation de leur épargne brute (+ 0,2 %) et préserver leur niveau d'investissement (- 0,2 %).

Les départements

Grâce à la forte croissance de leurs recettes fiscales (+ 4,4 %), les départements ont bénéficié globalement d'une progression sensible de leurs produits de fonctionnement (+ 2,1 %) en dépit de la nouvelle baisse de la

DGF. De plus, la croissance ralentie quoiqu'encore vive de leurs dépenses sociales (+ 2,1 %) et des économies réalisées sur tous les autres postes de dépenses, notamment en matière de ressources humaines, leur ont permis de stabiliser leurs charges de fonctionnement (+ 0,1 %) d'une part et d'améliorer leur épargne brute (+ 20 %) et plus encore leur épargne nette (+ 31 %) d'autre part. Cependant, malgré un autofinancement net accru (+ 13 %), le recul de leurs dépenses d'investissement, ininterrompu de 2009 à 2016, s'est poursuivi.

Les régions

Sous l'effet conjugué de la nouvelle réduction de la DGF et du ralentissement de leurs recettes fiscales, les régions ont vu leurs produits de fonctionnement stagner (- 0,03 %). Elles sont toutefois parvenues à redresser leur épargne brute (+ 4,1 %) grâce à la maîtrise de leurs charges de fonctionnement (- 1,1 %) due à la quasi-stabilisation de leur masse salariale et à la contraction de leurs autres charges (hormis les achats de biens et services). Cependant, leur autofinancement net a continué de s'éroder. Elles ont réduit leurs investissements pour la première fois depuis 2012 sans pour autant parvenir à stabiliser l'encours de leur dette (+ 6,1 %).

Une situation qui demeure fragile et très hétérogène

L'amélioration d'ensemble des finances locales ne doit pas conduire à négliger des signes inquiétants. Ainsi, les efforts de gestion des communes et de leurs groupements n'ont pas empêché une détérioration sensible de leur capacité d'autofinancement (- 6 %), préoccupante dans la perspective d'une reprise

L'évolution de la situation financière des collectivités locales

de leurs dépenses d'investissement, prévisible à mi-mandat électoral après leur baisse de 23 % de 2013 à 2016. Les départements dont l'équilibre financier s'était beaucoup détérioré les années précédentes ont bénéficié en 2016 de facteurs favorables dont le renouvellement n'est pas assuré, notamment le ralentissement de leurs dépenses sociales. Quant aux régions, leur endettement a continué de s'alourdir (+ 32 % de 2012 à 2016). L'inversion de ce mouvement paraît difficile même dans l'hypothèse de nouvelles économies tandis que les coûts de transition induits par la réforme territoriale (*cf. infra*) devraient se faire sentir.

Par ailleurs, il importe de relever que l'amélioration de leur épargne n'a pas conduit les collectivités locales à augmenter leurs investissements. Elles ont choisi d'emprunter au-delà de leur besoin de financement en forte baisse ce qui a permis, dans chaque catégorie de collectivités prise globalement, de renforcer d'autant leur fonds de roulement. Ce choix témoigne sans doute d'une stratégie de prudence dans un contexte d'incertitude relative notamment aux taux d'intérêt ainsi qu'aux réformes en cours, annoncées ou différées.

Enfin, les finances locales se caractérisent par une grande diversité de situation entre collectivités d'une même catégorie. L'analyse développée dans le présent rapport s'efforce d'en rendre compte par de nombreux exemples. La contrainte exercée sur chaque collectivité par la baisse des concours financiers de l'État est très variable en fonction du plus ou

moins grand dynamisme de ses ressources fiscales à taux d'impôts inchangés. En fonction des niveaux respectifs de richesses et de charges, les marges de manœuvre budgétaire sont inégalement réparties ce qui rend nécessaire une réflexion sur le partage entre les collectivités locales de leur contribution au redressement des comptes publics.

Une reprise prévisible de la hausse des dépenses en 2017

En dépit d'une nouvelle baisse de la DGF⁷, les collectivités locales, prises dans leur ensemble, sont soumises en 2017, au vu des données disponibles, à une contrainte financière moins forte qu'en 2016 grâce à l'évolution dynamique de la fiscalité directe (notamment la CVAE) et de la fiscalité transférée.

Cependant, l'impact des « normes » nouvelles devrait être plus important qu'en 2016, de l'ordre de 1 Md€, du fait particulièrement des mesures générales prises en matière de rémunération avec la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et l'entrée en application des premières mesures du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). En outre, les coûts de transition liés à la mise en œuvre de la réforme territoriale vont faire sentir leurs effets sur l'évolution des dépenses des collectivités et ne pas en faciliter la maîtrise.

Des conditions favorables paraissent réunies pour une reprise des investissements du bloc communal : la montée en puissance des fonds de soutien mis en place par l'État, le niveau élevé des fonds de roulement, des taux d'intérêt propices et la dynamique du cycle électoral.

⁷ Équivalente à celles des deux années précédentes pour les régions et les départements mais divisée par deux pour les collectivités du bloc communal.

L'évolution de la situation financière des collectivités locales

L'évolution nécessaire des relations entre l'État et les collectivités locales

La contribution au redressement des comptes publics demandée aux collectivités locales depuis 2014 a fait la démonstration de son efficacité et doit être poursuivie. Cependant, elle ne peut plus prendre uniquement la forme d'une baisse uniforme des concours financiers de l'État. Les leviers d'action employés par l'État pour infléchir la trajectoire des finances publiques locales doivent être adaptés.

Une concertation à renforcer

Comme la Cour l'a déjà relevé dans ses précédents rapports annuels, le dialogue entre l'État et les élus locaux reste encore à approfondir en ce qui concerne la trajectoire financière des collectivités territoriales. Jusqu'à présent, les représentants de ces dernières n'ont été consultés ni sur l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) arrêté en loi de programmation des finances publiques ou en loi de finances initiale, ni sur l'élaboration au printemps du programme de stabilité qui engage pourtant les collectivités territoriales.

La récente création par la loi NOTRe de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales peut faire progresser le partage des données et des études techniques. Au-delà, la concertation gagnerait à être organisée de manière plus méthodique dans le cadre d'une instance dédiée, composée de représentants des administrations compétentes et des différentes catégories

de collectivités. Ce renforcement de la concertation avec les élus locaux est un préalable à la mise en œuvre des nouveaux outils de gouvernance des finances publiques que préconise la Cour, à l'adoption d'une norme de dépense en valeur et au vote d'une loi de financement des collectivités locales.

Le dialogue entre l'État et les élus locaux reste également insuffisant en ce qui concerne le coût des « normes », c'est-à-dire l'impact des décisions prises au plan national sur les budgets des collectivités territoriales. D'une part, ces dernières pourraient être davantage consultées en amont par les ministères producteurs de normes nouvelles. D'autre part, les travaux du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) présentent encore d'importantes marges de progression à différents niveaux : fiabilité des fiches d'impact transmises par les ministères, consolidation d'un coût global et lancement d'évaluations *ex post*.

Des dotations de l'État à réformer

Programmée puis différée, la réforme des concours financiers de l'État paraît plus que jamais nécessaire. Au-delà de la technicité des dispositifs à réviser, l'enjeu est de rehausser l'efficacité et l'équité des dotations de l'État comme facteurs d'évolution de la dépense locale. Différents travaux dont ceux de la Cour ont montré l'utilité d'un rééquilibrage du poids respectif des dotations « forfaitaires » et des dotations de péréquation. Les premières aggravent les disparités de dépense liées aux inégalités de richesse des collectivités quand les secondes ont vocation à les réduire.

L'évolution de la situation financière des collectivités locales

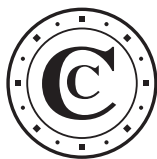
Cette réforme des dotations de l'État doit être conçue dans la perspective de la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics. Pour la Cour, cette contribution doit être maintenue moyennant une révision de ses modalités puisque la DGF ne peut plus en être le support principal, le prélèvement sur sa part forfaitaire ayant atteint sa limite.

Le nouveau dispositif devrait avoir pour objectif d'inciter à une meilleure maîtrise de la dépense en réduisant la part des dotations forfaitaires et en renforçant celle des dotations de péréquation. Il devrait aussi tenir

compte des efforts de gestion déjà consentis par les collectivités et de leurs niveaux respectifs de richesse et de charges.

Par ailleurs, en ce qui concerne les recettes des collectivités locales, la Cour rappelle, à la suite de son précédent rapport sur les finances publiques locales⁸, l'importance qu'elle attache à la poursuite de la révision des valeurs locatives cadastrales, opérationnelle pour les locaux commerciaux et à poursuivre pour les locaux d'habitation. Cette révision demeure indispensable pour rétablir la fiabilité et l'équité de l'imposition locale.

⁸ Cour des comptes, *Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, La Documentation française, octobre 2016, 439 p., disponible sur www.ccomptes.fr



2 La fiabilité des comptes publics locaux

Dans ses précédents travaux sur la qualité et la fiabilité de l'information financière locale, la Cour a déjà formulé des observations et des recommandations sur la nécessité de renforcer la lisibilité des états financiers locaux, la fiabilité de l'information financière locale, le rôle du comptable public, la coopération de l'ordonnateur et du comptable et le contrôle interne comptable et financier. L'expérimentation de la certification des comptes publics locaux et la perspective d'un compte financier unique substitué au compte administratif et au compte de gestion ont aussi fait l'objet de recommandations⁹ qui sont d'ailleurs partiellement suivies d'effets.

L'enjeu de la qualité des comptes publics locaux

L'exigence de qualité des comptes des administrations publiques est un principe constitutionnel. Les comptes publics doivent être réguliers, sincères et fidèles. En dépend, notamment la possibilité de mesurer le niveau de performance de l'action publique. Obligation constitutionnelle et communautaire en même temps que condition *sine qua non* de la maîtrise des finances publiques, la fiabilité de l'information financière contribue au bon fonctionnement de la démocratie locale et à l'obtention d'une allocation optimale des ressources.

Des anomalies persistantes

Lors de leur contrôle de la gestion des collectivités locales, les chambres régionales des comptes (CRC) continuent

de relever une insuffisante application des règles budgétaires et comptables de séparation des exercices, de prudence ou d'image fidèle du patrimoine. La lenteur des progrès constatés traduit la difficulté pour de nombreuses collectivités de se conformer pleinement aux règles de la comptabilité en droits constatés, base du système d'information comptable. Le présent rapport illustre les principales anomalies relevées par les CRC en ce qui concerne le rattachement des charges et des produits à l'exercice, l'application du principe de prudence en matière de provisions et la connaissance du patrimoine (suivi de l'inventaire et lacunes en matière d'amortissements).

Les carences en matière de rattachement des charges et des produits peuvent avoir des incidences directes sur l'estimation exacte du résultat financier dégagé par une collectivité. Le développement de procédures de suivi des engagements par des contrôles internes plus rigoureux, voire par l'intervention de contrôles externes, permettrait de remédier aux anomalies encore fréquentes dans ce domaine.

La connaissance de leur patrimoine par les collectivités apparaît le plus souvent comme lacunaire alors que la fiabilisation de la comptabilité patrimoniale constituait l'une des ambitions premières de la réforme des instructions comptables intervenue en 1997. Le principe de valorisation retenu, excluant toute réévaluation du bilan et reposant sur une reconstitution au coût historique, devait permettre de réunir les données comptables relatives aux immobilisations.

⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La fiabilité des comptes publics locaux

Les différents constats dressés confirment que, si des progrès sont enregistrés dans la tenue des comptes, d'importants efforts restent encore à accomplir. Une plus grande maîtrise des notions comptables de prudence est indispensable au respect du cadre résultant des engagements communautaires. Concernant l'actif, un enregistrement et un suivi rigoureux des biens d'une collectivité par le comptable public associés à une étroite collaboration avec l'ordonnateur sont susceptibles de réduire considérablement ces anomalies.

Les leviers d'amélioration de la qualité des comptes publics locaux

La fiabilité des comptes publics locaux comme la qualité des processus de contrôle interne sont essentielles pour évaluer la situation financière des collectivités territoriales à un moment où celles-ci doivent exercer une vigilance renforcée sur l'évolution de leurs dépenses du fait de la réduction des concours financiers de l'État, des incertitudes diverses sur leurs recettes fiscales (variations conjoncturelles de la CVAE, de la TICPE et des DMTO ; réforme de la taxe d'habitation) et des coûts de transition inhérents à la réforme territoriale.

Le renforcement du rôle du comptable public dans le contrôle de la qualité des comptes, sa collaboration étroite avec l'ordonnateur, la construction d'un compte financier unique¹⁰, ainsi que le développement du contrôle interne comptable et financier demeurent des axes forts pour améliorer la qualité des comptes publics locaux.

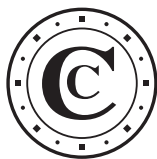
Malgré les progrès enregistrés depuis une vingtaine d'années dans l'amélioration de la qualité comptable, il reste beaucoup à faire. La DGFIP, par sa capacité de mobilisation du réseau de comptables publics, doit contribuer pleinement à cette amélioration. Par leurs observations constructives, les chambres régionales des comptes continueront à encourager l'amélioration de la qualité de l'information financière à laquelle le public est légitimement attentif.

Enfin, l'expérimentation de la certification des comptes publics locaux doit être un puissant levier d'amélioration de la qualité des états financiers des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

En vertu de l'article 110 de la loi NOTRe, la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation destinée à permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local. Cette démarche repose sur le volontariat de 25 entités expérimentatrices, collectivités territoriales et groupements intercommunaux, de toutes catégories et taille démographique. Commencée en 2017 avec l'établissement pour chaque entité d'un diagnostic global d'entrée, elle doit se poursuivre jusqu'en 2022. Cette démarche, qui doit conduire à l'élaboration de « dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements »¹¹, s'inscrit dans la recherche d'une amélioration de la qualité des comptes publics locaux.

¹⁰ L'IGF et l'IGA ont été chargées par lettre de mission du 1^{er} mars 2017 d'élaborer un projet de compte financier unique (CFU) dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités locales. L'adoption de la norme relative aux états financiers est de nature à encourager la mise en œuvre du CFU.

¹¹ Article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.



3 L'état d'avancement de la réforme territoriale

Depuis les lois fondatrices de mars 1982 et juillet 1983 en passant par la loi d'août 2004 dite Acte II de la décentralisation, les responsabilités de chaque niveau de collectivités ont été renforcées sans se préoccuper de la gouvernance de l'ensemble. Il en résulte une superposition des niveaux d'administration et un enchevêtrement de leurs compétences respectives, facteurs de surcoûts et de perte d'efficacité dans la conduite des politiques publiques. De multiples rapports parlementaires ou administratifs au cours des vingt dernières années ainsi que des enquêtes conjointes de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ont montré à quel point la simplification si souvent évoquée de ce « millefeuille territorial » était une nécessité.

Partant de ce constat, la réforme territoriale mise en œuvre en application de plusieurs lois adoptées en 2014 et 2015 a poursuivi deux buts principaux : renforcer les responsabilités des régions par rapport à celles des départements et réduire le nombre des intercommunalités pour en faire des structures de proximité et d'efficacité au service de l'action locale.

Le paysage des collectivités locales a été modifié, leurs territoires comme leurs compétences. Toutefois, la volonté initialement affichée de faire disparaître

le département¹² ne s'est pas concrétisée. Il a conservé nombre de ses compétences de proximité¹³. La réforme n'a que partiellement simplifié l'architecture institutionnelle locale et la répartition des compétences entre catégories de collectivités, qui demeurent d'une grande complexité.

L'architecture encore complexe du paysage institutionnel local

Cette nouvelle architecture est marquée par la réduction du nombre des acteurs territoriaux (régions, EPCI, communes) et l'affirmation des métropoles avec l'idée sous-jacente qu'une plus grande dimension permet d'atteindre une efficacité supérieure grâce à la mutualisation des services et à la rationalisation des politiques publiques.

De **grandes régions** ont vu le jour en application de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, qui a ramené de 22 à 13 le nombre des régions métropolitaines. Cependant, plus grandes en superficie et en population, elles ne peuvent toujours pas être comparées à leurs voisines européennes aux compétences beaucoup plus larges. Ainsi, le seul budget de la Bavière correspond au double du budget de l'ensemble des régions françaises. Par ailleurs, les régions fusionnées devront adapter

¹² Discours de politique générale du Premier ministre à l'Assemblée nationale, 8 avril 2014.

¹³ Du fait de modifications substantielles apportées par le Sénat au projet de loi NOTRe.

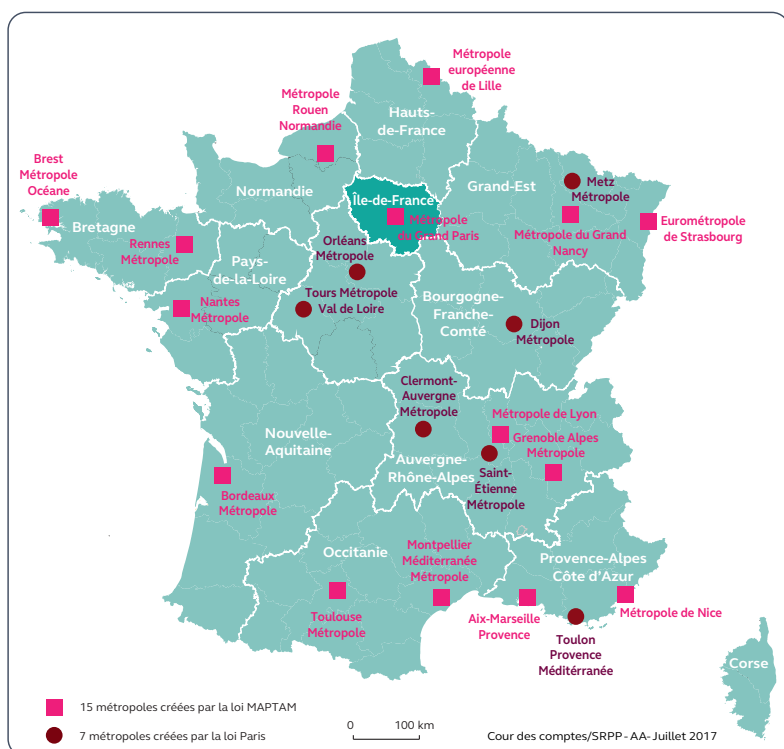
L'état d'avancement de la réforme territoriale

leurs processus de décision et leurs modes de gestion pour pouvoir administrer de vastes territoires, à l'instar de la Nouvelle-Aquitaine qui s'étend sur 84 000 km², soit la superficie de l'Autriche.

Des **métropoles** fédèrent désormais les grandes aires urbaines, sous l'effet de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), avec pour mission

de « faire jeu égal avec les métropoles européennes », d'être des « locomotives » du développement régional et de dynamiser les territoires environnants. Toutefois, leur multiplication (15 après la loi MAPTAM puis potentiellement 22 avec la loi « Paris » de 2017¹⁴) et leur répartition inégale sur le territoire ne paraissent pas totalement cohérentes avec ce projet. De plus, l'effet réel d'irrigation des territoires avoisinants par les métropoles fait débat.

Les métropoles au sein des nouvelles régions



Source : Cour des comptes

¹⁴ Loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

L'état d'avancement de la réforme territoriale

Une carte intercommunale resserrée a été mise en place par l'État en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Depuis le 1^{er} janvier 2017, elle ne compte que 1 266 EPCI¹⁵ à fiscalité propre au lieu de 2 062 un an plus tôt, soit une baisse de 39 %. Considérablement plus étendus, les territoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération sont aussi devenus plus composites, rendant moins claire la distinction entre ces deux catégories.

La nouvelle carte intercommunale appelle une nouvelle gouvernance locale. En particulier, la taille moyenne des EPCI a fortement augmenté, 22 % d'entre eux sont composés de plus de 50 communes. Sur d'aussi vastes territoires, leur fonctionnement en tant que structures de proximité peut s'avérer délicat. Pour peser davantage en leur sein, des communes choisissent de fusionner dans le cadre du dispositif offert par la loi de mars 2015 sur les communes nouvelles¹⁶, qui a connu un franc succès (517 communes nouvelles créées en 2015 et 2016).

En définitive, la réforme territoriale ne remédie pas à la complexité du paysage institutionnel local. Elle ne supprime aucun niveau d'administration publique, hormis sur le territoire de la métropole de Lyon, et en ajoute même un sur celui des métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence.

Une clarification timide de la répartition des compétences

L'objectif de la réforme territoriale était, selon l'exposé des motifs de la loi NOTRe, d'aboutir à une articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des interventions des différents niveaux de collectivités. Si la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions représente une avancée, le mouvement de rationalisation reste inachevé et la répartition des compétences demeure compliquée.

La faible ampleur des transferts de compétences

Les transferts des compétences des départements vers les régions et les métropoles ont été limités au regard du projet de loi NOTRe qui prévoyait de transférer des pans entiers de compétences vers les régions (voirie, collèges, transports). Finalement, seuls l'ont été les transports, essentiellement interurbains et scolaires, pour un montant, en charges transférées, de 2,28 Md€, soit 3,9 % des dépenses de fonctionnement des départements et 10 % de celles des régions. Les transferts aux métropoles, laissés dans une large mesure à la discrétion des collectivités, se sont faits *a minima* et ne représentent que 160 M€, soit 0,3 % des dépenses de fonctionnement des départements et 2,6 % des recettes de fonctionnement des métropoles.

¹⁵ EPCI : établissement public de coopération intercommunale.

¹⁶ Loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

L'état d'avancement de la réforme territoriale

Une répartition des compétences entre collectivités toujours compliquée

La répartition des compétences n'a guère été simplifiée. Certes, la loi NOTRe a retiré aux départements leur compétence dans le domaine du développement économique dont les régions reçoivent en propre la « responsabilité », notion dont la portée juridique nouvelle est plus large que celle de « chef de file », précédemment retenue. En particulier, les régions arrêtent désormais le régime d'aides aux entreprises, qui s'impose aux autres collectivités de leur territoire.

La portée limitée de la logique de spécialisation

En dépit de la volonté initiale de clarification, la loi NOTRe prévoit le maintien de compétences partagées dans plusieurs domaines (égalité hommes-femmes, culture, sports, tourisme, langues régionales, éducation populaire). En outre, la mission de solidarité territoriale reconnue aux départements leur laisse la capacité de financer des opérations ne relevant pas strictement de leur champ de compétence en finançant des projets dont les communes ou leurs groupements sont maîtres d'ouvrage. Même dans le domaine du développement économique, les départements conservent des compétences résiduelles dans des cas limitativement définis par la loi.

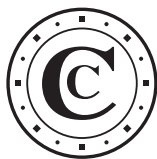
Au total, l'objectif de rationalisation des interventions des collectivités et de moindres enchevêtrements de leurs compétences n'est que partiellement atteint.

Des coûts de transition qui restent à évaluer

La mise en œuvre de la réforme territoriale se traduit par l'ouverture de nombreux chantiers administratifs au sein des collectivités concernées (réorganisation institutionnelle et administrative, refonte des fonctions support, territorialisation de l'action publique, fusion des organes satellites). L'ensemble de ce processus complexe prendra plusieurs années et induira inévitablement des coûts de transition dont certains sont d'ores et déjà enregistrés.

Au-delà, des surcoûts pérennes de gestion, liés notamment, dans les collectivités fusionnées (régions, EPCI, communes nouvelles), à l'harmonisation par le haut des régimes indemnitaires, du temps de travail et des politiques publiques, pourraient obérer les économies structurelles attendues à moyen et long terme. La Cour appelle les collectivités à une vigilance particulière sur ces risques de dépenses.

Au total, la réforme territoriale engagée devrait être considérée comme une première étape. Différentes pistes d'évolution sont ouvertes comme, par exemple, simplifier les catégories d'EPCI ou reproduire la réforme mise en œuvre à Lyon.



4 La situation financière des collectivités des départements d'outre-mer¹⁷

D'une population totale de 1,9 million d'habitants, les départements d'outre-mer, hors Mayotte, possèdent une organisation institutionnelle constituée d'un nombre relativement limité de collectivités locales. Avec 112 communes, ils ne souffrent pas du même émiettement communal qu'en métropole. Ils sont entièrement couverts par des groupements intercommunaux (18 EPCI au total) mais ceux-ci n'exercent réellement que peu de compétences, y compris s'agissant des infrastructures de réseau. Un conseil départemental et un conseil régional coexistent sur le même territoire à La Réunion et en Guadeloupe alors que deux collectivités territoriales uniques ont été créées en Guyane et Martinique le 1^{er} juillet 2016.

Les départements d'outre-mer (DOM) présentent des caractéristiques particulières qui ont un impact

sur la situation financière de leurs collectivités locales. Ils ne sont pas confrontés aux mêmes enjeux démographiques : La Réunion et la Guyane présentent une forte croissance démographique, que ne connaissent plus la Guadeloupe et la Martinique.

En revanche, ils connaissent tous des difficultés économiques, quoique à des degrés différents, avec un produit intérieur brut (PIB) qui s'établit en moyenne à 59 % de celui enregistré en métropole en 2013-2014, un revenu moyen par habitant inférieur de 60 % en 2015 à celui de l'hexagone (hors Paris) et un taux de chômage qui atteint plus du double de celui de l'hexagone. Dans ce contexte, les départements d'outre-mer ont une économie très dépendante du secteur public (commande publique, emplois, aides et prestations).

¹⁷ Les constats de la Cour s'appuient sur l'exploitation des travaux des chambres régionales des comptes La Réunion, Mayotte et Guadeloupe, Guyane, Martinique ainsi que sur une instruction menée auprès des services préfectoraux de ces départements, des services déconcentrés de la DGFIP et des administrations centrales concernées.

La situation financière des collectivités des départements d'outre-mer

Une situation financière paradoxale : des ressources élevées, un autofinancement faible

Des recettes à la structure atypique et globalement élevées

La situation financière des collectivités locales est plus dégradée dans les départements d'outre-mer qu'en métropole malgré leur niveau de recettes supérieur permis par l'octroi de mer, que se partagent les communes et les régions, et la taxe spéciale sur la consommation de carburants, qui va uniquement à ces dernières. En 2016, ces recettes propres à l'outre-mer représentaient 19,1 % des recettes de fonctionnement en Martinique, 22,5 % en Guyane, 20,8 % en Guadeloupe et 15,7 % à La Réunion.

À l'inverse, les produits des impôts directs locaux sont proportionnellement moins importants dans les départements d'outre-mer. Dans les communes de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion, ils sont inférieurs de 20 % à 30 % à ceux des communes de métropole, et même de 40 % dans celles de Guyane. Les impôts directs locaux ont un faible rendement à cause des nombreuses exonérations accordées et du recensement lacunaire des bases fiscales, auquel la DGFIP a entrepris de remédier progressivement en partenariat avec les collectivités.

Par ailleurs, les collectivités d'outre-mer bénéficient également de mécanismes de péréquation horizontaux et verticaux particuliers, faisant appel à des modalités de calcul spécifiques. Il n'est pas certain que ceux-ci soient globalement à l'avantage des collectivités d'outre-mer dont la situation est en moyenne

plus dégradée que dans l'hexagone. C'est la raison pour laquelle la Cour recommande de procéder aux simulations nécessaires en vue d'aligner sur le droit commun les modalités de répartition de la péréquation verticale et horizontale des collectivités des départements d'outre-mer.

Des charges de personnel élevées

Le montant moyen des recettes par habitant nettement plus élevé qu'en métropole favorise un niveau très supérieur de dépenses de fonctionnement. Cette dérive est observée globalement dans les communes de Guadeloupe, Martinique et La Réunion, ainsi que dans les départements de Guadeloupe et de La Réunion.

Le surcroît de recettes, au lieu de répondre aux besoins d'équipements des territoires, alimente des niveaux élevés de dépenses de fonctionnement. La forte propension à la dépense publique locale se manifeste particulièrement en matière de personnel. Les collectivités locales d'outre-mer se caractérisent par le niveau excessif de leur masse salariale, qui résulte d'effectifs manifestement surdimensionnés au regard des besoins du service public. Cette anomalie est aggravée par la majoration peu justifiée du traitement des agents territoriaux.

La loi du 26 janvier 1984 autorise en effet les collectivités territoriales à accorder une majoration de traitement à leurs agents titulaires selon un principe de parité avec les régimes indemnitaires des services de l'État. Cette « sur-rémunération » varie de 40 % (Guadeloupe, Guyane, Martinique) à 54 % (La Réunion) du traitement

La situation financière des collectivités des départements d'outre-mer

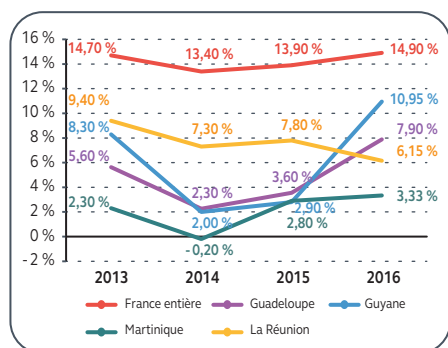
brut de base. Elles ne correspondent pas à des contraintes réelles dans la fonction publique territoriale mais pèsent lourdement sur l'équilibre des comptes locaux.

Le poids des charges de personnel résulte également d'effectifs supérieurs à ceux des collectivités de métropole avec un taux d'administration d'un tiers plus élevé. Pour 1 000 habitants, les collectivités locales disposent en moyenne en outre-mer de 10 agents de plus qu'en métropole (25,1 ‰). Ces sureffectifs passent notamment par un recours massif aux contrats aidés comme à La Réunion.

Une situation financière dégradée

Les deux tiers des 136 collectivités de ces quatre départements connaissent une situation financière fragile, dégradée ou critique. Ainsi, la moitié des communes de Martinique et de Guyane, et un tiers de celles de Guadeloupe ont une épargne brute négative. Les départements de La Réunion et de la Guadeloupe ne parviennent à dégager qu'une faible épargne nette. Quant aux deux collectivités uniques, nouvellement créées, de Martinique et de Guyane, elles traversent aussi de graves difficultés financières.

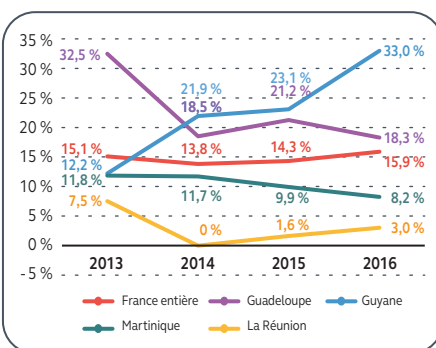
Évolution du taux d'épargne brute des communes d'outre-mer



Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

Cependant, cette faiblesse de l'autofinancement due à la mauvaise qualité de la gestion courante n'empêche pas les collectivités d'investir, dans l'ensemble, de façon croissante et

Évolution du taux d'épargne brute des intercommunalités d'outre-mer

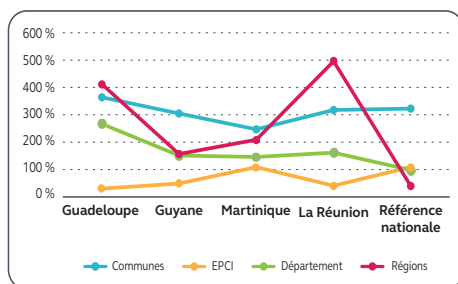


Source : Cour des comptes d'après comptes de gestion des intercommunalités

plus importante qu'en métropole grâce aux subventions reçues de l'État et de l'Union européenne, et au recours prononcé à l'emprunt.

La situation financière des collectivités des départements d'outre-mer

Moyenne 2013-2015 des dépenses d'investissement par habitant des collectivités d'outre-mer, hors emprunt



Source : Cour des comptes – données DGFiP. La référence nationale résulte de la moyenne 2012, 2013, 2015 établie par l'Observatoire des finances locales pour les communes de métropole hors Paris, les communautés d'agglomération, les départements de métropole hors Paris, les régions de métropole hors Île-de-France.

Les difficultés des services publics locaux

Les collectivités des départements d'outre-mer se caractérisent par un moindre niveau de service public. En particulier, les services publics d'eau potable, d'assainissement et de gestion des déchets rencontrent d'importants problèmes d'exploitation, liés aux caractéristiques géographiques (l'isolement) et climatiques (l'usure prématurée des matériels) de ces territoires mais également à la situation financière des collectivités locales. L'absence de ressources suffisantes, issues notamment de la tarification des services, ne leur permet pas de dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour financer des investissements d'extension et de renouvellement des réseaux pourtant particulièrement nécessaires. La maîtrise des charges

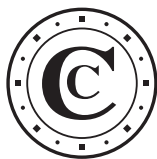
d'exploitation, tant dans le domaine de l'eau et de l'assainissement que dans celui de la gestion des déchets, revêt un intérêt capital.

La nécessité d'une action forte d'accompagnement par l'État des efforts des collectivités

Le redressement de cette situation financière très préoccupante passe d'abord par un effort de gestion de la part de l'ensemble des collectivités locales. Comme le rappellent souvent les travaux des chambres régionales des comptes La Réunion, Mayotte et Guadeloupe, Guyane, Martinique, les principaux leviers d'action sont à la main des collectivités qui doivent agir tant sur l'assiette et le recouvrement de leurs recettes que sur l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement et en particulier de personnel afin de dégager des moyens pour investir.

Les services de l'État, préfectures et directions des finances publiques, ainsi que l'Agence française de développement sont très présents auprès des collectivités. Le soutien qu'ils leur apportent doit toutefois devenir plus structurel pour les aider à réaliser des efforts pérennes.

Les recommandations de la Cour consistent notamment à réorienter une partie des recettes spécifiques (octroi de mer, taxe spéciale sur les carburants) du fonctionnement vers l'investissement et, d'autre part, à soutenir les collectivités en moyens d'expertise et d'ingénierie en vue de renforcer leur gestion administrative et budgétaire, et le pilotage de projets d'investissement.



5 L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements

Pour une part, les dépenses des départements dans l'exercice de leurs compétences en matière d'aide sociale correspondent au versement d'allocations de solidarité : le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), cette dernière tendant à disparaître. Elles concernent, d'autre part, le paiement de frais de séjour et d'hébergement dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ainsi que l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Ces dépenses sociales s'élevaient à 32 Md€ en 2016.

Les constats de la Cour s'appuient notamment sur les observations issues des contrôles opérés en 2016 par les chambres régionales des comptes dans 25 départements et sur l'analyse des comptes de gestion de l'ensemble des départements¹⁸.

Les dépenses sociales, facteur de dégradation de la situation financière des départements

Le poids croissant des dépenses

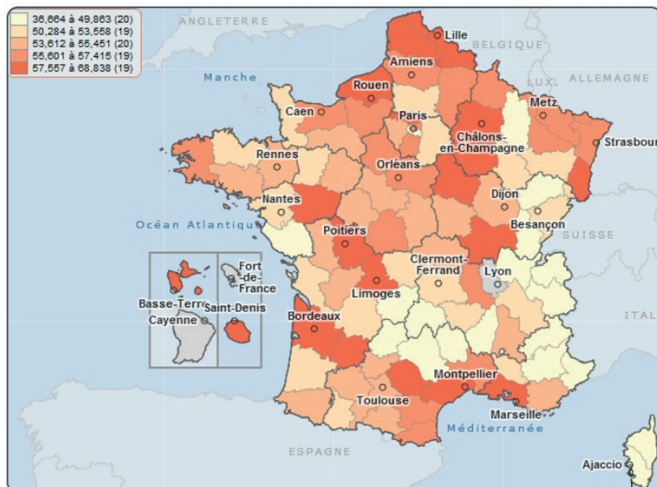
sociales (de 50 % des dépenses de fonctionnement en 2010 à 55 % en 2016) et leur forte augmentation (+ 25 % de 2010 à 2016) ont contribué à la dégradation d'ensemble de la situation financière des départements. La part croissante des dépenses de RSA (31 % des dépenses sociales des départements en 2016 contre 28 % en 2010) explique près de la moitié de l'augmentation des dépenses sociales sur cette période.

L'impact budgétaire des dépenses sociales varie fortement selon les départements. Le rapport illustre ces disparités de situation par différents exemples. L'importance des dépenses sociales dépend en effet de facteurs démographiques et socio-économiques, notamment celles de RSA (taux de chômage) et d'APA (part des personnes de plus de 75 ans dans la population). En matière de handicap et d'aide sociale à l'enfance, la plus grande latitude dont disposent les départements pour fixer le montant des aides génère d'importants écarts de coût par bénéficiaire.

¹⁸ Le champ de cette analyse financière ne prend en compte ni le département du Rhône, dont une part des dépenses sociales a été transférée à la métropole du Grand Lyon en 2015, ni le département de Mayotte du fait de sa situation particulière qui a fait l'objet d'un récent rapport de la Cour (*Rapport public thématique : La départementalisation de Mayotte : une réforme mal préparée, des actions prioritaires à conduire*. La Documentation française, janvier 2016, 164 p., disponible sur www.ccomptes.fr), ni les départements de Guyane et de Martinique, qui ont fusionné avec les régions pour former des collectivités uniques en 2016.

L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements

Part des dépenses sociales dans les dépenses de fonctionnement des départements en 2016



Ensemble des départements hors Rhône, Guyane et Martinique

Source : Cour des comptes – données DGFIP

Les dépenses sociales des départements sont en partie couvertes par des financements spécifiques de l'État décidés lors du transfert des compétences correspondantes. S'y ajoute, depuis 2013, le bénéfice du fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) et de la dotation de compensation péréquée (DCP).

Pour autant, le taux de couverture des dépenses d'allocation par ces financements spécifiques s'est dégradé de 59 % en 2011 à 57 % en 2015. Alors que les dépenses sociales (allocations et aides à la personne) ont augmenté de 4,6 Md€ au cours de cette période, ces financements n'ont progressé que de 1,5 Md€. La part des dépenses sociales non couvertes s'est accrue de 3,1 Md€, soit nettement plus que les autres recettes de fonctionnement des départements (+ 1,8 Md€). Une partie de cette différence est venue dégrader leur épargne brute dont la baisse de 25 % au cours de cette période est principalement imputable aux dépenses sociales.

Des marges d'action à mieux exploiter

Les départements pourraient mieux employer les leviers dont ils disposent en vue de maîtriser l'évolution de leurs dépenses sociales. Certes, ils ne sont pas entièrement libres d'exercer leur compétence de droit commun en matière d'action sociale. Leurs responsabilités sont partagées localement avec de nombreux acteurs et leur rôle de chef de file est affaibli par l'éclatement des dispositifs de coordination. Pourtant, cette organisation complexe leur laisse des marges d'action variables selon les prestations. Le présent rapport cite en la matière des exemples de bonnes pratiques relevées par les chambres régionales des comptes au cours de leurs contrôles.

Le pouvoir de décision des départements

L'exercice de leurs responsabilités par les départements est soumis à un encadrement juridique strict

L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements

s'agissant du versement du RSA : le montant de l'allocation, les critères d'éligibilité, les modalités d'attribution et les décisions de revalorisation sont fixés par l'État et laissent peu de pouvoir de décision aux départements. En pratique, les services départementaux interviennent peu dans l'instruction des demandes, assurée par les CAF et les caisses de MSA¹⁹, ainsi que dans le paiement de l'allocation, l'information sur les droits et devoirs des bénéficiaires et le contrôle de leur respect, la récupération des indus et la lutte contre la fraude.

En revanche, les départements disposent d'un pouvoir de décision plus étendu dans l'octroi des autres prestations sociales.

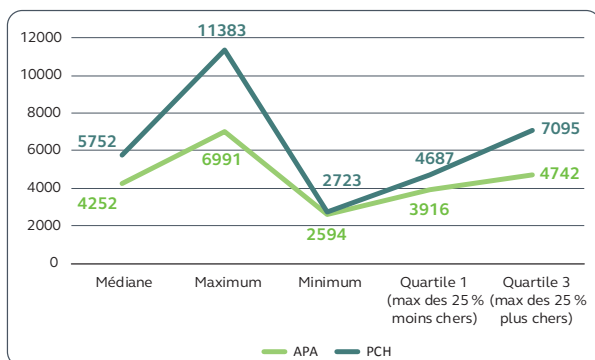
La définition des plans d'aide

La définition des plans d'aide aux personnes âgées ou aux personnes handicapées laisse une marge d'appréciation aux départements dont beaucoup se saisissent pour tenter de maîtriser l'évolution des dépenses correspondantes. Ainsi, la participation moyenne des départe-

tements aux plans d'aide à domicile destinés aux personnes âgées a sensiblement diminué entre 2009 et 2014. Certains départements ont harmonisé leur évaluation de la dépendance et diminué le nombre d'heures de service prescrites. Des référentiels ont été élaborés pour établir les plans d'aide et plafonner le nombre d'heures ou les montants accordés à la personne âgée. Cette logique pourrait être étendue en définissant le financement public en fonction du mode de prise en charge le moins onéreux compte tenu du niveau de dépendance de la personne. D'autres départements qui appliquaient des conditions plus favorables que celles fixées par la réglementation ont réduit leurs dépenses en se conformant à cette dernière.

Concernant les personnes handicapées, la réduction du montant moyen des plans d'aide passe notamment par une compensation plus stricte de la dépendance, souvent couplée avec le choix de privilégier la rémunération d'aidants familiaux plutôt que l'intervention de prestataires extérieurs.

Montant des plans d'aide APA à domicile par bénéficiaire et montant moyen des plans d'aide PCH par bénéficiaire en 2015



Source : Cour des comptes d'après données DREES et DGCL pour l'ensemble des départements

¹⁹ Et quelques autres acteurs comme les centres communaux d'action sociale (CCAS) et des associations.

L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements

Le choix du mode d'hébergement

Afin de mieux maîtriser leurs dépenses sociales, la plupart des départements cherchent à éviter l'hébergement en établissement. Ainsi, en matière d'aide sociale à l'enfance (ASE), le principal déterminant de la disparité des dépenses est la part du placement familial : les départements où celle-ci est élevée par rapport au placement en établissement présentent des dépenses par enfant nettement inférieures à la moyenne. De plus, depuis la loi du 5 mars 2007, les départements doivent s'efforcer de privilégier le placement au sein de structures permettant l'accueil temporaire, voire le maintien des enfants dans leur famille. Les chambres régionales des comptes ont constaté que des départements ont recours à ces mesures alternatives au placement qui contribuent également à la maîtrise de la dépense.

L'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA

Le développement des actions d'insertion favorise la sortie du dispositif d'allocations d'une partie des bénéficiaires du RSA et constitue un moyen de maîtriser les dépenses sociales. Or, les moyens consacrés par les départements aux actions d'insertion sont orientés à la baisse depuis 2011. Du fait de leur accroissement, le suivi individuel des allocataires du RSA par les services départementaux est souvent lacunaire. Plus de la moitié des bénéficiaires du RSA (orientés vers la voie professionnelle) ne sont pas suivis directement par les services du département.

Certains départements ont renforcé leurs actions en améliorant les procédures de suivi des bénéficiaires et en mettant l'accent sur l'insertion professionnelle des allocataires et le lien avec les besoins d'embauche des entreprises. Ces démarches s'appuient souvent sur la création de groupements d'intérêt public et associent l'ensemble des acteurs concernés (État, Pôle Emploi, région, département, communautés de communes, chambres consulaires, entreprises).

La régulation de l'offre d'hébergement et de services

Les départements jouent un rôle majeur en matière de régulation de l'offre des établissements du secteur médico-social. Ils adoptent des schémas d'organisation qui visent à adapter l'offre aux besoins des publics concernés. Ces schémas souffrent parfois d'un manque de détail, notamment sur le nombre et les types de places à créer, la planification des réalisations ou leur budget prévisionnel. Certains départements ont engagé des actions de mise en réseau des établissements d'hébergement et de mutualisation de leurs moyens afin de rapprocher les EHPAD²¹ et de leur permettre de diminuer leurs coûts de fonctionnement et leurs tarifs.

L'exercice de l'autorité tarifaire

Les départements sont responsables de la tarification des établissements d'hébergement et des services à la personne. Ils arrêtent le taux d'évolution des tarifs d'hébergement à travers l'objectif d'évolution des dépenses (OED), voté par le conseil départemental. De plus, certains

²⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, Une organisation à améliorer, des aides à mieux cibler*. La Documentation française, juillet 2016, 198 p., disponible sur www.ccomptes.fr

L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements

départements se sont dotés de moyens pour cerner les coûts facturés par les établissements. D'autres se sont engagés dans une démarche de convergence tarifaire en fonction du coût à la place dans chaque établissement par comparaison avec la moyenne départementale.

Dans la perspective de la généralisation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) entre les départements et les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), prévue par la loi ASV²², le développement d'outils permettant un dialogue de gestion plus performant avec les établissements est indispensable. La Cour recommande ainsi à l'État et à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) de construire, en lien avec les ESMS, des référentiels de coût applicables aux différentes catégories de prestations relevant de la compétence des départements.

Les leviers d'action dans la gestion des services

Les contrôles des chambres régionales mettent également en lumière les marges de manœuvre des départements dans la gestion de leurs services chargés de l'action sociale.

L'adaptation des effectifs et de l'organisation des services sociaux

Les services sociaux représentent une part importante et croissante des effectifs des départements, de

l'ordre de 40 % en moyenne dans les départements contrôlés par les chambres régionales des comptes. Entre 2011 et 2015, leur masse salariale a augmenté deux fois plus vite (14 %) que celles des autres services départementaux (7 %)²³. Les départements ont renforcé les effectifs de leurs services sociaux pour faire face à la forte augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations, notamment en matière de RSA. L'évolution des dépenses de personnel des services sociaux est aussi liée aux choix d'organisation des départements. Les rapports des chambres régionales des comptes mettent en évidence la disparité importante des effectifs de ces services rapportés au nombre de bénéficiaires de prestations.

Dans un souci de proximité vis-à-vis des usagers, les services sociaux des départements comportent souvent des antennes locales, implantées dans les principaux bassins de vie et rattachées à une direction centrale. Cette territorialisation a un coût dont la maîtrise suppose un pilotage efficace. Les départements n'ont cependant pas toujours mis en place des indicateurs de gestion et n'adaptent pas suffisamment la répartition territoriale de leurs effectifs à l'évolution des besoins. Le développement d'outils d'évaluation des besoins à l'échelle des territoires d'action sociale, notamment en fonction du nombre de bénéficiaires, semble indispensable à une organisation plus efficiente.

²¹ EHPAD : établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

²² Loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV).

²³ Données de l'Observatoire national de l'action sociale (ODAS).

L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements

La mise en place d'un système d'information performant

Les outils informatiques sont souvent éclatés entre les différents domaines de l'action sociale. La performance du système d'information de l'action sociale (SIAS) est donc stratégique au regard des masses financières et de la nécessité de sécuriser la gestion de très nombreux dossiers de bénéficiaires et d'interfacer les applications métiers utilisées par la collectivité et ses principaux partenaires (maison départementale des personnes handicapées, CAF, ESMS). Dans de nombreux départements, l'évolution du SIAS vers un partage plus large de données avec les partenaires reste souvent encore à l'état de projet (intégration automatisée des données des établissements sociaux et médico-sociaux tarifés par le département, échange de données relatives aux allocataires du RSA avec Pôle emploi, extranet partagé avec les chambres notariales pour la gestion des recours sur succession).

Le développement des contrôles

Pour contribuer efficacement à la maîtrise des dépenses sociales, différents types de contrôles devraient être développés concernant :

- le respect par les allocataires du RSA de leur obligation d'entreprendre les démarches nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle ;

- la justification des tarifs fixés par les établissements sociaux et médico-sociaux chargés de l'hébergement sur lesquels les départements exercent une autorité tarifaire sans pour autant disposer des informations suffisantes sur leur gestion ;
- l'effectivité des prestations réalisées par des tiers : même si certains départements obtiennent désormais la production de factures avant paiement, le contrôle de la réalité des prestations fournies reste insuffisant et nécessite, en lien avec les services d'aide à domicile (SAAD), des systèmes informatiques de télégestion des données permettant de suivre l'activité des prestataires.
- la lutte contre la fraude : peu de départements ont engagé des démarches actives en la matière, la plupart déléguant les contrôles aux organismes payeurs. En termes de montants ou d'allocataires, le RSA est la prestation la plus concernée par la fraude. Le total des prestations versées à tort en 2014 a été estimé par la CNAF à une somme comprise entre 1,3 Md€ et 1,7 Md€, soit entre 1,8 % et 2,5 % du total. Or, une baisse tendancielle des taux d'irrégularité est constatée dans les départements ayant mis en place des moyens propres de contrôle.

Les conditions du financement des dépenses sociales des départements

En dépit de l'absence de modèle unifié de prévision des dépenses sociales des départements, les données disponibles (Insee, CNAF,

L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements

DREES, CNSA) laissent prévoir un ralentissement des dépenses de RSA mais une accélération des dépenses d'APA. Les dépenses sociales devraient continuer de croître plus rapidement que les produits de fonctionnement des départements. Par conséquent, le financement des dépenses sociales des départements ne peut être assuré à court terme qu'à deux conditions.

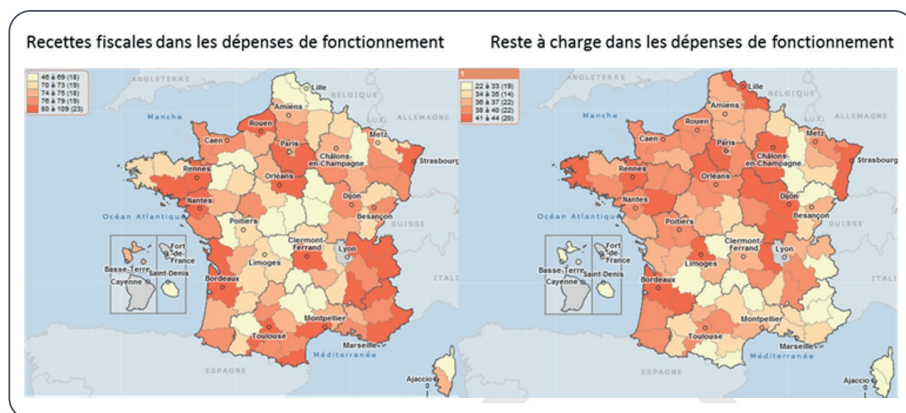
Les départements doivent d'une part approfondir les efforts de gestion déjà engagés en 2015 et 2016 pour mieux maîtriser leurs dépenses de fonctionnement, notamment leur masse salariale. Les simulations réalisées par la Cour montrent qu'en l'absence de nouveaux efforts de gestion, la situation financière des départements suivrait une trajectoire continue de dégradation. La moitié d'entre eux entrerait dans une zone de grande difficulté avec un taux d'épargne inférieur à 8 % en 2020.

Les simulations montrent aussi que la poursuite des efforts d'économies

sur les dépenses de fonctionnement autres que les dépenses sociales permettrait, d'autre part, de limiter la dégradation de la situation financière des départements qui se stabiliserait avec un taux d'épargne réduit en moyenne à 10 %. Toutefois, un tiers d'entre eux, plus sensibles à l'impact budgétaire des dépenses sociales, connaîtraient de graves difficultés financières, qui altèreraient fortement leur capacité à exercer leurs autres compétences.

Ainsi, le financement des dépenses sociales des départements ne peut être assuré sans une action sur la répartition de leurs ressources visant à la rendre plus équitable. Elle se caractérise en effet par un cumul d'inégalités de richesse fiscale et de charges en matière d'aide sociale, qui fragilise considérablement la situation financière de certains départements. Un renforcement de la péréquation « horizontale » permettrait d'y remédier.

Comparaison de la dispersion des recettes fiscales et du reste à charge en 2015



Ensemble des départements hors Rhône, Guyane et Martinique
Source : Cour des comptes – données DGFIP et DGCL

L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements

Les inégalités en termes de recettes fiscales et de « reste à charge » se cumulent. Certains départements doivent faire face à un « reste à charge » important alors que leurs produits fiscaux sont relativement faibles par rapport à leurs charges de fonctionnement. D'autres, à l'inverse, disposent à la fois d'un faible « reste à charge » et d'un niveau élevé de ressources fiscales.

Il conviendrait donc de renforcer sensiblement la péréquation « horizontale » qui est encore insuffisamment développée au regard de pareils déséquilibres. L'effort devrait porter principalement sur les départements qui bénéficient des produits de DMTO²⁴ les plus élevés grâce au dynamisme de leur marché immobilier tout en étant les moins touchés par la hausse des dépenses sociales.

*

Alors que les dépenses sociales des départements devraient, du fait de facteurs structurels, continuer à croître plus rapidement que le total de leurs produits de fonctionnement, la recherche d'économies supplémentaires sur les charges de fonctionnement pour compenser ce différentiel risque de se heurter à des difficultés croissantes et à priver ces collectivités territoriales des moyens d'administrer librement les autres compétences qui leur sont attribuées par la loi. À terme, le financement des dépenses sociales n'est pas assuré, ce qui pourrait conduire à réexaminer la proposition consistant à recentraliser le financement du RSA.

Recommandations

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

Pour les collectivités locales :

1. poursuivre les efforts de gestion déjà engagés, notamment par une meilleure maîtrise des effectifs.

Pour l'État :

2. maintenir l'exercice d'une contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques en l'adaptant de façon à tenir davantage compte de la diversité de leurs niveaux de richesses et de charges ;

3. renforcer la concertation avec les représentants des collectivités locales sur les prévisions relatives à la trajectoire financière de ces dernières en tenant compte de l'impact budgétaire des normes, notamment en matière de masse salariale ;

4. conduire la réforme des concours financiers aux collectivités locales en abaissant la part des dotations « forfaitaires » et en augmentant celle des dotations de péréquation ;

5. développer l'évaluation *a posteriori* de l'impact des décisions de l'État sur les budgets des collectivités locales, sur la base d'un échantillon sélectionné par le CNEN, et dans une démarche complémentaire au dispositif existant d'évaluation *ex ante*.

En ce qui concerne l'état d'avancement de la réforme territoriale :

Pour l'État et les collectivités visées :

6. prévoir dans le rapport d'orientation budgétaire des nouvelles régions, EPCI fusionnés et communes nouvelles, une évaluation de l'impact financier de la fusion identifiant les coûts de transition, les économies réalisées et les surcoûts pérennes ;

7. évaluer le caractère reproductible de la création de la métropole de Lyon à partir d'un bilan de son impact en termes d'efficacité et d'efficience des politiques publiques métropolitaines et départementales.

Pour l'État :

8. mener une étude sur la pertinence du maintien des quatre catégories actuelles d'EPCI au regard de la nouvelle carte intercommunale et, le cas échéant, proposer une simplification du cadre juridique de l'intercommunalité.

En ce qui concerne la situation financière des collectivités des départements et régions d'outre-mer :

Pour l'État :

9. procéder aux simulations nécessaires en vue d'aligner sur le droit commun les modalités de répartition de la péréquation verticale et horizontale des collectivités des départements d'outre-mer ;

Recommandations

10. affecter à la section d'investissement du budget des collectivités bénéficiaires l'accroissement annuel des recettes propres (octroi de mer et taxe spéciale de consommation sur les carburants).

Pour les collectivités et l'État :

11. fixer des objectifs quantitatifs d'évaluation des bases fiscales, notamment en développant les partenariats entre les DRFiP et les collectivités, et le recouvrement des produits des services ;

12. réduire les charges de personnel en agissant à la fois sur les effectifs et sur les conditions d'attribution de la majoration de traitement ;

13. conditionner l'octroi des subventions de l'État et des prêts bonifiés, dans le cadre de contrats pluriannuels entre la collectivité, l'État et l'AFD, au respect d'objectifs chiffrés de redressement financier.

En ce qui concerne l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements :

Pour l'État et les départements :

14. engager le recensement, l'évaluation et la diffusion des actions innovantes prises par les départements pour renforcer la maîtrise de leurs dépenses sociales ;

15. achever la mise en œuvre de référentiels de coût applicables aux différentes catégories d'établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) afin de permettre aux départements de développer un dialogue de gestion plus performant avec eux.

Pour l'État :

16. augmenter la péréquation horizontale, notamment sur les DMTO, afin de réduire substantiellement les inégalités de ressources et de charges entre les départements.

Pour les départements :

17. poursuivre les efforts d'économie et utiliser les leviers d'action mis en évidence par les bonnes pratiques de certains départements en matière d'organisation et de gestion de leurs compétences sociales.