

1) Pourquoi et comment ralentir la croissance des dépenses locales ?

François ECALLE

Lorsque l'activité économique aura retrouvé un niveau correspondant à son potentiel, il faudra ramener la progression en volume des dépenses publiques sur un rythme nettement inférieur à la croissance potentielle pendant plusieurs années pour réduire le déficit public et reprendre le contrôle de la dette publique sans augmenter les prélèvements obligatoires.

Comme les [dépenses](#) des administrations publiques locales (APUL) forment 20 % du total des dépenses publiques, il est indispensable qu'elles contribuent à atteindre cet objectif. Il n'y a en effet aucune raison de penser qu'elles sont plus efficaces que les autres dépenses publiques et que les collectivités territoriales pourraient être exonérées de l'effort collectif. Leur autonomie limite toutefois les instruments dont l'Etat dispose pour les conduire à ralentir la croissance de leurs dépenses.

A) Les dépenses locales mobilisent trop de prélèvements obligatoires et ne sont pas assez efficaces

1) Une trop forte contribution au poids des prélèvements obligatoires

Le taux des [prélèvements obligatoires](#) (PO) est trop élevé en France (44,1 % du PIB en 2019), ce qui nuit à la compétitivité des entreprises et à l'attractivité du territoire. Ceux qui sont affectés aux APUL représentent seulement 6 % du PIB parce que les collectivités locales sont financées par des dotations de l'Etat pour une grande part, mais ces dotations sont elles-mêmes financées par des impôts d'Etat.

Sur les 270 Md€ de [recettes des APUL](#) en 2019, le produit de la vente de biens et services (redevances pour services rendus, participation des ménages à des services gérés par les communes...) en représente seulement 16 %. Le reste, soit 227 Md€, est constitué, directement ou indirectement (via les transferts de l'Etat), de prélèvements obligatoires.

Ces prélèvements obligatoires amputent, comme les autres, le pouvoir d'achat des ménages et les capacités de financement des entreprises. Comme le montre la fiche sur « [l'incidence fiscale](#) », tous les PO ont un coût économique. Les impôts fonciers comptent certes beaucoup dans la fiscalité locale et ont des propriétés économiques plus favorables que les autres (taxation de rentes et absence d'effet négatif sur l'activité), mais seulement ceux prélevés sur le foncier non bâti et ces derniers ne concernent qu'une faible part des impôts locaux.

En outre, lorsqu'elles relèvent le taux des impôts locaux, les collectivités territoriales préemptent les hausses de taux qui pourraient être nécessaires dans d'autres administrations

publiques pour financer des dépenses plus utiles ou obligent le Parlement à réduire les prélèvements affectés à d'autres administrations pour atteindre son objectif de réduction globale des prélèvements obligatoires en France.

2) Une efficience insuffisante des dépenses locales

a) *Les comparaisons internationales*

La comparaison du montant des dépenses publiques locales dans les pays européens, rapporté au PIB ou à d'autres indicateurs comme le nombre d'habitants, n'apporte pas grand-chose car les compétences des administrations publiques locales y sont très différentes, notamment du fait du degré plus ou moins fort de fédéralisme de leur organisation institutionnelle.

b) *La comparaison des collectivités locales entre elles*

S'agissant des régions, les dépenses de fonctionnement en 2017 vont de 250 € par habitant dans les Pays de Loire à 354 € dans les Hauts-de-France, pour se limiter à la métropole (elles se situent entre 521 € et 2 246 € par habitant dans les régions d'outre-mer) hors Ile-de-France (216 €) et Corse (1 356 €).

S'agissant des départements, la dépense de fonctionnement moyenne est de 887 € par habitant en 2017 et le rapport est de 1,2 entre les moyennes du premier quartile (812 € par habitant) et du troisième (989 €).

S'agissant des communes, la dépense de fonctionnement moyenne est de 1 001 € par habitant en 2017 et le rapport est de 3,3 entre le seuil du deuxième décile (483 € par habitant) et le seuil du dernier (1 585 €).

Une stratification des dépenses des communes en fonction de leur taille montre que plus elles sont grandes, plus leurs dépenses de fonctionnement sont importantes : de 645 € par habitant dans les communes de moins de 3 500 habitants à 1 163 € dans celles de plus de 100 000 habitants en 2017. Cela pourrait toutefois résulter de besoins plus importants dans les plus grandes communes, entraînant des dépenses plus élevées et non compensées par des « économies d'échelle ».

Plus généralement, les écarts entre les dépenses des collectivités locales peuvent avoir deux causes : des besoins et des coûts objectivement différents en raison notamment de facteurs physiques (la superficie, le climat...) ou sociaux (le taux de chômage...); des ressources différentes tenant au « *potentiel fiscal* » des résidents ou aux dotations de l'Etat et à la propension des élus locaux à dépenser d'autant plus que leurs ressources sont élevées. Des analyses statistiques plus précises sont nécessaires pour en déterminer les causes réelles.

Un rapport de 2010 de G. Carrez et M. Thénault¹ met ainsi en avant une forte corrélation statistique entre le niveau des ressources d'une collectivité, notamment celui des dotations reçues de l'Etat, et ses dépenses par habitant. Il s'appuie sur des évaluations des effets péréquateurs des concours de l'Etat publiées en 2004 par G. Gilbert et A. Guengant². Reprises

¹ Conférence sur les déficits publics, rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, mai 2010.

² « Evaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'Etat aux communes », G. Gilbert et A. Guengant, revue Economie et Statistiques, 2004. « Evaluation des effets péréquateurs des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales », G. Gilbert et A. Guengant, rapport au commissariat général du plan, 2004.

dans un rapport de 2010 du conseil des prélèvements obligatoires³, elles montrent qu'une hausse de 10 % des dotations de l'Etat entraîne une augmentation de 6,5 % des dépenses par habitant des communes concernées, de 4,0 % de celles des départements concernés et de 2,2 % de celles des régions concernées. Par ailleurs, une augmentation de 10 % des dépenses des communes et départements se traduit par une hausse de 5 % de celles de la région qui les regroupe, par un effet d'entraînement ou de mimétisme.

Les autres déterminants des charges communales, tels que la longueur de la voirie ou le nombre de logements sociaux, ont aussi un impact statistiquement significatif. Une hausse de 10 % de la longueur de la voirie ou du nombre de logements sociaux explique toutefois une augmentation de moins de 1,0 % des dépenses des communes.

Une étude publiée en 2008⁴ met en évidence une corrélation entre les dépenses d'action sociale des départements et le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Une augmentation de 10 % de la DGF explique une hausse de 3 à 4 % de ces dépenses. Une étude de 2012⁵ conclut cependant à un impact plus faible : une augmentation de 10 % des concours financiers aux départements entraîne une hausse de 2 % de leurs dépenses non sociales et une hausse de 1 % de leurs dépenses sociales.

Reprenant la méthodologie de G. Gilbert et A. Guengant, un [rapport de novembre 2016](#) de la Cour des comptes montre, sur des données de 2015, que les dépenses des communes s'expliquent à hauteur de 50 % par le niveau de leurs ressources et de seulement 21 % par les charges communales. Les dotations de l'Etat contribuent pour la moitié à l'impact des ressources sur les dépenses.

Au total, les dotations de l'Etat aux collectivités locales, et plus généralement leurs ressources, ont un impact significatif sur leurs dépenses, à la hausse lorsqu'elles augmentent et à la baisse lorsqu'elles diminuent. Les collectivités locales dépensent d'autant plus que leurs ressources sont importantes et elles risquent donc d'utiliser inutilement le produit des prélèvements obligatoires qui leur sont affectés.

En théorie, les contribuables pourraient sanctionner les collectivités locales où les impôts sont trop élevés au regard de l'utilité des dépenses en votant contre les équipes responsables (ménages) ou en changeant de résidence (ménages ou entreprises), ce que les économistes appellent la « *concurrence fiscale* ». En pratique, le rapport de 2014 du conseil des prélèvements obligatoires sur la [fiscalité locale et les entreprises](#) a montré que l'impact de cette concurrence fiscale est faible. Les choix de localisation des entreprises sont déterminés par d'autres facteurs, d'autant plus que l'enchevêtrement des compétences des collectivités et de leurs groupements rend difficile l'identification des responsabilités en matière de taux d'imposition. En conséquence, les leviers fiscaux sont davantage utilisés par les collectivités locales pour augmenter leurs ressources que pour attirer des entreprises.

Il n'existe pas de travaux de cette nature s'agissant des ménages, mais on peut penser que les conclusions en seraient semblables, d'autant plus que l'Etat prend à sa charge une partie importante de leurs impôts locaux.

³ Rapport du conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité locale, mai 2010.

⁴ « Une analyse des déterminants de la dépense d'action sociale départementale », S. Freret, Trésor-Eco, 2008.

⁵ « Une étude économétrique de la dépense publique locale : le cas des départements français », G. Gilbert, A. Guengant, B. Le Maux, Y. Rocaboy ; document de travail des universités de Rennes 1 et de Caen, 2012.

c) Les exemples de dépenses insuffisamment utiles ou trop coûteuses

Les exemples de dépenses insuffisamment utiles ou trop coûteuses sont très nombreux dans les rapports des chambres régionales et territoriales des comptes. Des présentations synthétiques peuvent en être trouvées dans les rapports annuels de la Cour des comptes sur les finances locales, par exemple sur leurs dépenses de personnel dans celui de 2013, sur la coopération intercommunale dans celui de 2014 ou sur l'investissement local en 2015.

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2013, la Cour des comptes a mis en évidence les économies qui pourraient être tirées d'une meilleure maîtrise des dépenses de personnel, d'une rationalisation de la gestion du patrimoine, d'une mutualisation des achats, d'un meilleur suivi des délégations de services publics et d'une coordination des interventions en faveur des entreprises.

B) A court et moyen terme, il faut surtout continuer à réduire les ressources apportées par l'Etat

La Constitution prévoit que les collectivités locales s'administrent librement, ce qui signifie notamment qu'elles sont libres de fixer le montant et la répartition de leurs dépenses. Elle ajoute certes que cette liberté s'exerce dans les conditions prévues par la loi et on pourrait donc imaginer des dispositions législatives limitant la croissance de leurs dépenses. L'objectif d'évolution de la dépense publique locale ([ODEDEL](#)) peut ainsi devenir progressivement plus contraignant à l'instar de l'objectif national de dépense d'assurance maladie (ONDAM).

L'Etat, avec les caisses de sécurité sociale, dispose toutefois d'instruments pour maîtriser les dépenses d'assurance maladie (fixation des prix des biens et services et de leur taux de remboursement...), seuls les volumes de soins échappant à son contrôle. Or il est dépourvu de tels leviers d'action sur les dépenses locales.

1) Continuer à réduire les montants globaux des dotations

L'Etat peut utiliser des leviers indirects d'action sur les dépenses des collectivités locales, notamment les ressources qu'il leur apporte. L'efficacité de cet instrument n'est certes pas garantie car elles peuvent maintenir la progression de leurs dépenses en relevant le taux des impôts locaux ou en s'endettant.

Toutefois, les analyses statistiques présentées ci-dessus, même si elles sont anciennes et fragiles, laissent penser que les dépenses des collectivités locales sont assez largement déterminées par leurs ressources et plus particulièrement par celles apportées par l'Etat. Le fort ralentissement des dépenses locales depuis 2014 dans un contexte marqué par une forte réduction de ces dotations conforte cette analyse. Après avoir atteint un sommet à 11,9 % du PIB en 2013, elles sont revenues à 11,0 % en 2018.

A court et moyen terme, la poursuite de la baisse globale des dotations est donc l'instrument le plus efficace dont dispose l'Etat pour ralentir la progression des dépenses locales.

2) Moduler les dotations en fonction du respect d'un objectif de dépenses

L'article 13 de la loi de programmation du 22 janvier 2018 pour les années 2018 à 2022 fixe un « objectif national d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités

territoriales et de leurs groupements à fiscalité propres ». Il est de 1,2 % par an, chacune des années de la période 2018-2022, en valeur et à périmètre constant.

L'article 29 prévoit la conclusion de contrats entre le représentant de l'Etat et les régions, les collectivités territoriales de Corse et d'Outre-mer, les départements, la métropole de Lyon ainsi que les communes et les EPCI à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement ont été supérieures à 60 M€ en 2016. Les autres collectivités territoriales peuvent demander à signer ces contrats.

Ceux-ci ont pour objet de déterminer des objectifs d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement et de leur besoin de financement sur la période 2018-2020⁶. Les objectifs de dépense sont fixés en prenant pour référence le taux annuel de 1,2 % prévu à l'article 13 et en le modulant à la hausse ou à la baisse pour tenir compte de la croissance de la population de la collectivité, de son revenu moyen ou encore de la croissance de ses dépenses réelles de fonctionnement sur la période 2014-2016. Pour chacun de ces trois critères, le taux de référence de 1,2 % peut être majoré ou minoré de 0,15 point au maximum.

L'écart entre les dépenses comptabilisées et l'objectif est constaté pour chaque exercice à partir de 2018. S'il est positif, une « reprise financière » représentant 75 % de cet écart est appliquée sur les dotations de l'Etat à l'issue d'une procédure d'examen contradictoire entre le préfet et la collectivité. Si une collectivité ne signe pas le contrat, le préfet lui notifie un objectif de dépenses déterminés comme pour celles qui l'ont signé mais, en cas d'écart par rapport à cet objectif, la reprise financière correspond à 100 % de cet écart. Le montant de ces reprises ne peut pas excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité.

Si les objectifs de dépenses fixés dans les contrats sont respectés, le préfet peut accorder aux communes et EPCI signataires d'un contrat une majoration du taux de subvention de certains investissements.

Les négociations entre les représentants de l'Etat et les collectivités concernées par la contractualisation ont permis d'aboutir, avant le 30 juin 2018, à la signature de 229 contrats soit 71% des 322 collectivités concernées. Par ailleurs, 17 collectivités ont signé un contrat de façon volontaire avec l'Etat.

Selon le [rapport de la Cour des comptes](#) de juillet 2020 sur la situation des finances publiques locales, les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre ont augmenté de 0,5 % en 2018 et de 1,4 % en 2019. L'augmentation cumulée sur 2018-2019, soit 1,9 %, est donc inférieure à l'ODEDEL cumulé, soit 2,4 %.

Selon le [rapport du gouvernement](#) préalable au débat d'orientation budgétaire de juillet 2020, la croissance des dépenses réelles de fonctionnement des 321 collectivités concernées par la démarche de contractualisation (deux d'entre elles ont fusionné) s'est élevée à 0,3 % en 2018 et à 0,8 % en 2019.

En comptabilité nationale, les dépenses de fonctionnement des APUL ont augmenté de 0,8 % en 2018 et de 1,9 % en 2019, soit un peu plus que 1,2 % en moyenne sur ces deux années.

⁶ Ils déterminent aussi une trajectoire d'amélioration de la « capacité de désendettement » (rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute) pour les collectivités dont la capacité de désendettement est supérieure à des plafonds de référence fixés par ce même article 29.

La loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie du covid-19 a entraîné la suspension en 2020 des reprises financières pour les collectivités ne respectant pas l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement. Lorsque l'activité économique reviendra à un niveau normal, il faudra sans doute reprendre ce dispositif pour maîtriser la croissance des dépenses publiques locales.

3) Prendre des mesures qui incitent plus particulièrement à réduire les dépenses de fonctionnement

Les collectivités locales ont jusqu'à présent plus réduit leurs investissements que leurs dépenses de fonctionnement. La baisse des dotations de l'Etat a toutefois déjà eu un impact sur les dépenses de fonctionnement, notamment la masse salariale. Pour la première fois depuis au moins 15 ans, les effectifs des collectivités locales ont baissé en 2015 et 2016.

Elles pourraient y être plus fortement incitées par une hausse du taux des cotisations versées pour les retraites de leurs agents. Les fonctionnaires de l'Etat, d'un côté, et des collectivités locales et hôpitaux, de l'autre, ont des pensions identiques mais gérées par deux régimes distincts, qui se distinguent surtout par des taux de cotisation employeurs très différents pour des raisons tenant à leurs caractéristiques démographiques : 74 % pour les fonctionnaires civils de l'Etat et 30 % pour ceux des hôpitaux et collectivités locales. [L'unification de ces deux régimes](#) conduirait à un taux de cotisation intermédiaire entre les taux actuels, ce qui majorerait le coût des fonctionnaires locaux et inciterait à moins en embaucher.

La « [règle d'or budgétaire](#) » qui s'applique aux collectivités locales exige qu'elles couvrent leurs dépenses de fonctionnement par leurs recettes de fonctionnement. Toutefois, elles ne sont pas toujours obligées d'amortir leurs actifs ; lorsqu'elles y sont astreintes en droit, elles ne comptabilisent pas toujours de dotations aux amortissements en pratique ; lorsqu'elles les comptabilisent, la réglementation leur permet d'inscrire des recettes fictives en contrepartie pour leur éviter d'avoir à réduire les autres dépenses de fonctionnement ou à relever le taux des impôts locaux. Ces dérogations aux principes comptables devraient être abolies, ce qui obligerait les collectivités locales à mieux maîtriser leurs dépenses de fonctionnement⁷.

C) A plus long terme, il faut simplifier vraiment l'organisation territoriale

La réduction du nombre de régions devrait permettre des économies d'échelle, une fois que les coûts de réorganisation auront été amortis (alignement des régimes indemnitaires sur les plus favorables, restructurations immobilières...). En revanche, les autres réformes inscrites dans les lois sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles (MAPTAM) et sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE) ne simplifient pas le « *mille-feuille territorial* » et ne permettent pas de dégager des économies substantielles.

Bien que les départements et les régions aient perdu leur clause de compétence générale, tout en devenant « *chefs de file* » dans certains domaines pour les premiers et responsables de nouveaux « *schémas régionaux* » pour les deuxièmes, [l'enchevêtrement des compétences](#) subsiste. Il est même plutôt aggravé par l'apparition de nouvelles structures, les

⁷ Les dépenses publiques au sens des comptes nationaux ne comprennent pas de dotations aux amortissements et ne seraient donc pas majorées.

« métropoles » et leurs « territoires ». La nouvelle organisation institutionnelle de l'Ile-de-France est incompréhensible. Il faut donc remettre cet ouvrage sur le métier et supprimer ces nouvelles structures avant qu'elles n'aient eu le temps de se développer.

La France doit alléger le coût de ses quelque 35 000 communes, ce que le développement des « établissements publics de coopération intercommunale » (EPCI) n'a pas permis. Ces structures sont encore souvent trop petites ; leurs compétences réelles sont limitées et la mutualisation des moyens des communes qu'elles réalisent est insuffisante.

Il faudrait pourtant obliger toutes les communes dont la taille est inférieure à un certain seuil, par exemple 15 000 habitants, à se regrouper dans un EPCI dont les relations avec les communes membres seraient semblables à celles des mairies de Paris, Lyon et Marseille avec leurs mairies d'arrondissement. Les communes existeraient toujours, comme les arrondissements, mais leurs principales compétences seraient exercées par l'EPCI, seuls les véritables services de proximité restant de leur ressort. Les élections seraient organisées comme dans les trois plus grandes villes françaises.

D) Conclusion

Lorsque l'activité économique aura retrouvé un niveau proche de son potentiel, les collectivités locales devront contribuer à la diminution des dépenses publiques, cette contribution étant justifiée par l'utilité, insuffisante, ou le coût, trop élevé, de beaucoup de leurs dépenses. L'Etat dispose toutefois de peu de leviers pour conduire les collectivités locales à respecter un objectif d'évolution de leurs dépenses cohérent avec les objectifs de finances publiques fixés par le Parlement. Comme les dépenses des collectivités locales sont assez largement déterminées par les ressources que l'Etat leur apporte, celui-ci devra de nouveau réduire ses dotations ou reprendre le dispositif contractuel mis en place en 2018 et 2019. A plus long terme, seule une véritable réforme de l'organisation institutionnelle permettra de réduire les dépenses locales.