



**La maîtrise de la dépense locale  
Contribution de l'Association des petites villes de France**

**APVF - 42, BD RASPAIL - 75007 PARIS  
TEL : 01 45 44 00 83 FAX : 01 45 48 02 56**



## 1. L'APVF constate certes une hausse de la dépense publique locale mais celle-ci reste contenue

Les dépenses des collectivités locales ont à champ constant progressé de **3.1% par an en volume** sur la période 2000-2007, soit plus vite que le PIB pour deux raisons principales :

- la progression des dépenses des collectivités est liée aux **compétences transférées** au fil du temps.
- les administrations publiques locales sont, de plus en plus, **le premier investisseur public** (près de 73% de l'investissement public contre 63% en 1978). Elles y consacrent environ 50 milliards d'euros en 2009. L'Etat ne s'est pas trompé en misant sur les collectivités pour soutenir l'effort de relance.

Malgré cette progression, les collectivités locales affichent un **besoin de financement inférieur à 10 milliards en 2010** contre 149 milliards pour l'Etat. De plus, par comparaison avec l'évolution de la dépense publique locale de nos partenaires européens, la dépense publique locale française se situe autour de la moyenne européenne.

Comme le rappelait le **Rapport Richard**<sup>1</sup>, sur le plan financier, les collectivités territoriales apparaissent dans une situation nettement plus saine que celle de l'Etat pour au moins trois raisons :

- le niveau de leur endettement est modéré (les budgets locaux doivent être **votés en équilibre** au sens de la comptabilité publique et doivent respecter cette règle d'or) ;
- elles ont été capables de réduire le montant de leur dette financière sept années de suite à partir de 1996, tout en conservant un niveau élevé d'investissement ;
- leur dette, contrairement à celle de l'Etat, vise à financer des biens durables et non des dépenses de fonctionnement et de transfert ». De plus, comme l'a souligné le **rapport Balladur**, de cette hausse des dépenses locales, « *il en est incontestablement résulté une amélioration des services rendus à la population* ».

Concernant les communes, en analysant récemment les chiffres sur les premières tendances des finances locales pour l'année 2009, l'Association des Petites Villes de France a même constaté une **décélération de leurs dépenses**, ce qui démontre une réelle volonté des élus pour maîtriser à leur niveau et dans le cadre de leurs compétences la dépense publique locale.

Les évolutions moyennes des dépenses publiques communales enregistrées sur la période restent même plus faibles que celle du PIB (+1,9% pour le fonctionnement et +1,7% pour l'investissement).

Il faut néanmoins prendre en compte le **développement de l'intercommunalité**. Certes, des incertitudes demeurent concernant le chiffrage, certains effectifs ayant pu être comptés deux fois dans les statistiques mais il faut reconnaître que le processus de mutualisation, qui devait supprimer les doublons, favoriser la cohérence de l'action locale et accroître la qualité des services rendus n'a pas totalement tenu ses promesses.

L'intercommunalité a en effet contribué au tiers de la progression de la masse salariale des collectivités territoriales entre 1999 et 2004 et de 1995 à 2007, les intercommunalités ont créé 119 000 emplois, les communes 115 000.

La mutualisation, régime qui permet à une commune de ne pas se dessaisir de ses services mais de les mettre à disposition sur la base du volontariat, a souvent été perçue comme une menace à l'autonomie des communes, plaçant celles-ci en état de dépendance par rapport à l'EPCI ou par rapport à la ville-centre, d'où son démarrage difficile. Les communes membres ont aussi parfois eu des réticences à transférer l'ensemble des personnels utiles à la bonne exécution des compétences qu'elles transféraient à l'EPCI.

Néanmoins, il ne convient pas de faire porter l'intégralité de la faute aux seules communes. Les EPCI à fiscalité propre ont en effet également préféré recruter un personnel nouveau souvent de catégorie A ainsi que des contractuels. Ils ont aussi opté pour un plus fort encadrement, ce qui suppose un coût plus élevé. Enfin, les EPCI

---

<sup>1</sup> Rapport Richard (2006) « *Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise de la dépense publique locale* »

ont aligné vers le haut les régimes statutaires et indemnitaires quand ils ont reçu des personnels communaux, sans doute afin de les convaincre de rejoindre l'EPCI.

La mutualisation a également été ralentie en raison d'une **incertitude juridique** importante. La CJCE n'a en effet admis que très récemment, dans un arrêt rendu le 9 juin 2009, qu'une convention de prestation de services conclue entre personnes publiques dans les conditions proches de celles qui correspondent à l'intercommunalité « à la française », pouvait échapper aux directives marchés publics.

La mutualisation entre communes et EPCI, encore perfectible, a néanmoins progressé ces dernières années. En 2009, une enquête nationale menée par Mairie-Conseils auprès de 442 répondants représentatifs du paysage intercommunal (dont 92% de communautés de communes) interrogés sur les pratiques des EPCI en termes de mutualisation a montré que celle-ci s'était malgré tout développée. Les résultats de cette enquête montrent ainsi que :

- un tiers des EPCI ont mis en place avec leurs communes des services communs sur des missions d'administration générale ou d'ingénierie territoriale ;
- les mises à disposition de matériel entre communautés et communes membres sont désormais de plus en plus courantes avec près de la moitié des EPCI qui ont institué un système de « banque de matériel communautaire » tant en matière de matériels d'entretien (de type débroussaillage), que de matériels informatique ou encore d'équipements « festifs » (mise à disposition de chapiteaux, de barrières, ...) ;
- la mutualisation s'opère également de plus en plus de façon « descendante », en particulier pour la compétence « Voirie ».

De nombreuses structures intercommunales initient ainsi peu à peu avec les communes des politiques publiques ambitieuses par la voie conventionnelle. Le renforcement des outils de mutualisation doit permettre à l'avenir de renforcer cette tendance. Il faudra sans doute faire preuve de davantage de pédagogie, en particulier auprès des maires ruraux, afin de les convaincre définitivement de la nécessité de renforcer les synergies et les économies d'échelle entre les échelons territoriaux.

## **2. L'APVF souhaite également rappeler que de nombreux paramètres affectant la dépense locale échappent encore largement à la volonté des élus**

Comme l'a affirmé notamment à de nombreuses reprises Philippe Laurent, maire de Sceaux, Président de la Commission des finances et de la fiscalité de l'AMF et Vice-président de l'APVF, la tendance haussière de la dépense publique locale décrite précédemment est liée pour beaucoup à des causes qui échappent largement à la prise de décision locale.

Sans même compter les différentes lois qui peuvent engendrer des frais considérables pour les collectivités<sup>2</sup> **nombreux sont les paramètres déterminant la dépense publique locale sur lesquels les élus ont peu ou pas de latitude d'action :**

- les transferts de charge « insidieux »

Cette dénomination a été utilisée par différents rapports pour désigner les dépenses locales qui ne sont pas liées à des compétences transférées officiellement par une loi de décentralisation mais à des « petits bouts » de service public que l'Etat décide, au coup par coup et le plus souvent discrètement de réduire ou d'abandonner. L'exemple des passeports biométriques est bien connu : deux mille communes ont été choisies pour être équipées de stations d'enregistrement des données personnelles et biométriques, avec un versement forfaitaire de l'Etat aux communes égal à 3200 euros par an et par station. L'Etat a cependant décidé de ce montant en estimant à dix minutes le traitement de chaque demande par les agents municipaux, alors que les premières communes ayant expérimenté le dispositif l'évaluaient à 30 minutes. Des efforts importants sont également consentis par les maires pour renforcer les effectifs de la police municipale afin de répondre à la demande croissante de sécurité, dans un contexte de désengagement de l'Etat de ses compétences régaliennes.

Certains transferts de compétences s'accompagnent aussi de réformes des politiques publiques en cause, qui se traduisent par des missions nouvelles, demandant des profils de postes qui n'existaient pas auparavant dans la fonction publique territoriale, impliquant alors des recrutements. Il en est ainsi par exemple de l'instruction et du suivi de la prestation de compensation pour l'autonomie des personnes handicapées qui demandent des compétences professionnelles nouvelles.

Les subventions de l'Etat aux collectivités locales, par des apports financiers non intégrés aux dotations globales qui ont accompagné la décentralisation, constituent enfin parfois le moyen pour l'Etat de continuer à maintenir une compétence ou du moins un droit de regard sur une politique qu'il n'a pas ou plus les moyens d'exercer pleinement. Ce faisant et sous couvert de contribuer aux charges des collectivités locales, l'Etat incite à la dépense dans la mesure où ces actions nécessitent un co-financement des collectivités.

Récemment, la Cour des comptes, dans son rapport thématique « La conduite par l'Etat de la décentralisation » (octobre 2009), a elle aussi multiplié les exemples de transferts de compétence qui ne concourent pas à rationaliser la dépense publique (chapitre II).

- l'impact des normes administratives et techniques sur les dépenses locales

Les différents rapports publiés ces dernières années ainsi que les observations de la Commission Consultative d'Evaluation des Normes ont mis en exergue les excès de normalisation qui peuvent être très coûteux, en particulier pour les petites villes.

**Les collectivités locales restent encore trop souvent absentes du processus d'édiction des normes, même si des progrès récents ont été accomplis (création d'un comité de concertation « normalisation et collectivités locales »...) au niveau national comme au niveau européen.**

---

<sup>2</sup> Suite au Grenelle de l'environnement, elles devront mobiliser quelque 30 milliards dans les années à venir ; l'adaptation des bâtiments publics pour les personnes handicapées nécessitant un investissement global de 15 milliards d'euros sur 7 ans....

- l'impact des conditions statutaires et salariales relatives à la fonction publique territoriale

La masse salariale constitue un des principaux facteurs d'évolution de la dépense locale. L'augmentation du nombre de fonctionnaires n'explique cependant qu'en partie la progression de ce poste de dépenses, dont l'évolution résulte aussi des règles statutaires et des négociations salariales nationales.

Le **rapport Richard** constatait en 2006 que « *les collectivités paraissent sur ce plan insuffisamment impliquées et les outils d'analyse trop peu développés au niveau national* ». Peu d'améliorations ont depuis été réalisées.

**Les employeurs territoriaux ne sont pas formellement consultés et les décisions sont souvent prises sans tenir compte des spécificités de la fonction publique territoriale.** Ainsi, par exemple, les mesures de restructuration des carrières des agents de catégorie C, décidées lors des accords du 25 janvier 2006, n'ont pas

le même impact pour les employeurs territoriaux (77% des effectifs de la fonction publique territoriale relèvent de la catégorie C) et pour l'Etat (30,7% seulement des agents civils de l'Etat sont de catégorie C).

Le législateur a certes créé un « **collège des employeurs publics territoriaux** » dans le cadre de la loi du 19 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique territoriale mais il faut sans doute aller plus loin dans la capacité d'intervention des collectivités territoriales sur la négociation salariale.

- les évolutions du coût de l'énergie et du coût de l'emprunt

Ces deux paramètres peuvent avoir un impact considérable notamment sur la dépense locale des petites villes (coût de l'énergie) et évoluent de façon exogène, indépendamment de la volonté des élus. L'économiste Laurent Davezies dans un rapport provisoire réalisé pour l'Institut Caisse des Dépôts pour la recherche et l'ADCF (Assemblée des communautés de France) sur "la crise et nos territoires" l'a très récemment souligné.

### **3. Dans ce contexte, l'APVF considère que la mise en place d'une norme d'évolution de la dépense locale n'est pas pertinente**

Il convient d'abord de remarquer que de nombreuses étapes ont déjà été franchies ces dernières années pour contraindre la dépense publique locale : fin du contrat de croissance et de solidarité ; mise en place en 2009 de la dotation de développement urbain qui nécessite, au contraire de la dotation de solidarité urbaine, une convention avec le préfet ; évolution des concours de l'Etat aux collectivités territoriales au même rythme que l'ensemble des dépenses de l'Etat...

Aujourd'hui, plusieurs mesures plus radicales encore sont proposées pour limiter la dépense locale.

La première est d'imposer chaque année aux collectivités une **norme globale de dépense**. Cela pourrait passer par une norme indicative d'évolution de la dépense (dont le rythme ne devrait pas dépasser 2 à 3%) en pénalisant par exemple l'année suivante les gestionnaires n'ayant pas respecté le plafond national par une réduction significative des concours de l'Etat.

La seconde consiste en la mise en place de **référentiels de coûts standards par activité** (exemple : un élève de primaire ne devrait pas coûter plus de tant d'euros à l'année) ayant un caractère contraignant.

En réalité, ces deux solutions radicales sont rarement éloignées. Le **rapport Balladur** proposait ainsi que le Parlement débattre chaque année d'un objectif souhaitable pour la progression d'ensemble des dépenses locales, indiquant ensuite, « *qu'au fil du temps* », ce point de repère global « *pourrait être différencié selon les catégories de collectivités locales et la nature de leurs dépenses* ». Il évoquait aussi l'élaboration annuelle « *d'indicateurs de performance intégrant les coûts standards des services publics locaux* ».

L'Angleterre s'est d'ailleurs lancée dans cette voie il y a une dizaine d'années avec sa « Best Value Policy », avec des résultats très peu satisfaisants, la qualité de ses services publics restant médiocre. Dans ce système, une collectivité anglaise n'ayant pas respecté un indicateur peut ainsi se voir retirer une compétence, confiée alors à une entité extérieure, qui souvent n'a pas eu de résultats meilleurs.

La mise en place de solutions aussi radicales, dont l'efficacité est loin d'être prouvée, constituerait en outre de sérieuses menaces au principe constitutionnel de libre administration.

**Par conséquent, l'APVF rappelle une nouvelle fois son hostilité à la mise en place d'une telle norme d'évolution de la dépense locale.**

#### **4. Selon l'APVF, des progrès peuvent néanmoins être accomplis afin d'améliorer encore la maîtrise de la dépense locale**

- Clarifier les relations financières avec l'Etat

La plupart des rapports publiés ces dernières années ont réaffirmé le besoin de clarifier les relations financières entre Etat et collectivités en fondant le nouveau cadre établi sur la responsabilisation des élus et sur une fiscalité locale renouvelée.

Cette nouvelle gouvernance des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales que l'APVF appelle de ses vœux doit être fondée sur le principe de la négociation et s'appuyer sur un comité des finances locales modernisé. Il faut en effet parvenir à institutionnaliser un véritable lieu d'échange et de négociation afin de déboucher sur un pilotage partagé de redressement des finances publiques dans un climat de confiance retrouvée en fonction de diagnostics partagés.

Afin de mettre en place un réel dialogue territorial répondant aux exigences de prévisibilité et de lisibilité, il paraît nécessaire à l'Association des petites villes de France d'établir entre l'Etat et les collectivités territoriales de **véritables relations contractuelles sur une durée de 3 ans**. Ces relations contractuelles pourraient prendre la forme d'une loi de programmation des finances locales.

Selon l'APVF, l'évolution annuelle des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales doit faire l'objet d'une concertation avec les élus, en amont de la discussion du projet de loi de finances. Cette concertation pourrait avoir lieu au sein de la Conférence nationale des exécutifs, dont l'existence, le rôle et le fonctionnement devraient être officialisés par des textes légaux et réglementaires. Les grandes orientations que le Gouvernement entend arrêter en matière de dotations aux collectivités devraient être débattues au premier trimestre de chaque année, puis présentées au cours du deuxième trimestre.

Le Conférence nationale des exécutifs doit ainsi être sensiblement améliorée afin de créer un vrai lieu de débat et de négociation sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales. Elle reste aujourd'hui trop peu constructive et même souvent peu réunie, se limitant à une succession de monologues. La CNE de décembre 2008 en est l'illustration, les collectivités apprenant, sans consultation préalable, les modalités de leur participation au plan de relance. .

**L'APVF souhaite par conséquent l'amélioration du fonctionnement de la CNE** dans les plus brefs délais ; avec l'instauration, en amont de celle-ci, de véritables groupes de travail associant les élus, permettant une réflexion approfondie et permanente

- Donner aux collectivités les moyens de maîtriser leurs dépenses exige de cesser d'imposer des normes contraignantes et coûteuses aux collectivités

La mise en place de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) à l'automne 2008 au sein du comité des finances locales est une avancée, mais elle n'est comme son nom l'indique, que consultative : elle n'a pas le pouvoir de bloquer les textes qui lui sont proposés. Son mérite est d'obliger les administrations à chiffrer préalablement le coût d'application de chaque mesure mais le fait de disposer d'une estimation prévisionnelle a peu de chose à voir avec la maîtrise future de la dépense.

Il faudra aussi suivre avec attention l'effectivité des mesures prévues par la **loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution** qui prévoit que les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. La loi organique prévoit en effet que les documents constituant l'étude d'impact



exposent avec précision « l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que les coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue » et « l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ».

- Améliorer la procédure budgétaire

Il est possible de réfléchir à l'amélioration du débat budgétaire et notamment à la **tenue plus précoce d'un débat d'orientation budgétaire**, comportant notamment la présentation de projections pluriannuelles. Il faut néanmoins prendre garde à ne pas alourdir de façon excessive les procédures, ce qui pourrait générer des coûts supplémentaires pour des effets positifs mineurs, ceci particulièrement pour les petites villes.

- Approfondir l'évaluation et le contrôle

Le renforcement de l'évaluation des politiques publiques locales, qui s'est profondément développée dans les collectivités au cours de ces dernières années, doit être poursuivi. Comme l'avaient souligné les différents rapports, l'approfondissement de l'évaluation est une piste à ne pas négliger mais elle ne doit pas être la cause de coûts supplémentaires trop importants, notamment pour les petites villes. A ce titre, le rapport Richard distinguait bien les villes de moins de 10 000 habitants des autres.

Pour aider les collectivités à piloter, dans un contexte de crise financière, leurs propres évolutions budgétaires, l'APVF ne s'oppose pas à la mise en place d'outils indicatifs tels que des coûts de référence des principaux services publics. Par préciput sur la DGF, sous le contrôle du Comité des Finances Locales, l'Etat pourrait lancer, pour le compte des collectivités locales, des marchés avec les principaux cabinets d'expertise et d'audit comptable et financier afin de **déterminer sur trois années des référentiels des coûts des principaux services publics locaux**. Ces référentiels seront étudiés et validés par le Comité des finances locales (CFL) avant d'être rendus publics (et actualisés) sur un site internet dépendant du CFL, un site « Observatoire des Finances Locales », afin d'aider les gestionnaires locaux en permettant la comparaison.

De plus, il convient également de **donner une existence légale au « panier du maire »**. Cet indice de prix des dépenses communales, qui mesure l'inflation réellement supportée par les communes compte tenu de la structure de leurs dépenses, remplacerait ainsi, pour le calcul de l'évolution annuelle de la DGF, l'inflation prévisionnelle telle que définie par l'INSEE. Cet indice spécifique est publié chaque année lors du Congrès des Maires et actualisé régulièrement depuis le 3<sup>e</sup> trimestre 2006. Depuis sa création, cet indice a toujours évolué à un rythme plus soutenu que l'inflation, l'écart se creusant ou se resserrant au gré de l'évolution de certaines composantes davantage représentées dans le panier du maire que dans celui de la ménagère. À la fin du premier semestre 2009, l'écart entre l'augmentation de l'indice de prix des dépenses communales et l'inflation hors tabac s'élève à 1,3 point, comme à la fin du premier semestre 2008.

Le contrôle démocratique pourrait lui être renforcé par **l'amélioration de l'information du contribuable**. La spécialisation fiscale (un type d'impôt par niveau de collectivité) demeure une piste dangereuse, en ce qu'elle livre l'équilibre financier d'une collectivité aux aléas de la variation d'une assiette unique. Elle ne représente donc pas la solution adaptée à un objectif pourtant légitime : l'amélioration de la lisibilité démocratique des politiques fiscales menées par chaque collectivité. Dans ce but, il est proposé que les avis d'imposition envoyés aux contribuables soient réformés : au lieu de recevoir un avis par type d'impôt, sur lequel figurent (et parfois se compensent) les taux pratiqués par plusieurs niveaux de collectivités, chaque contribuable recevrait un avis par collectivité, sur lequel figureraient les taux qu'elle a votés, sur l'ensemble des prélèvements dont elle a la maîtrise.

En matière de contrôle, il faut enfin mentionner la réforme des juridictions financières qui prévoit la suppression des 22 chambres régionales des comptes métropolitaines pour céder la place à des chambres interrégionales, sous la direction de la Cour des comptes nationale. De nombreuses incertitudes demeurent encore notamment concernant les communes concernées par l'expérimentation de la certification des comptes.



## Synthèse de la position de l'APVF sur la maîtrise de la dépense locale

L'Association des petites villes de France reconnaît une hausse de la dépense locale au cours de ces dernières années et une insuffisante mutualisation entre les communes et leurs EPCI.

Néanmoins, l'Association des petites villes de France estime que cette hausse de la dépense locale est restée modérée, notamment pour les petites villes, compte tenu des différents transferts de compétence et du rôle de premier investisseur public des collectivités territoriales.

L'APVF constate également que de nombreux paramètres affectant la dépense locale échappent à la volonté des élus, par exemple l'impact des normes administratives et techniques ou des conditions statutaires et salariales relatives à la fonction publique territoriale. Il convient par conséquent de mieux associer les élus sur ces sujets.

L'APVF souhaite rappeler son hostilité à la mise en place d'une norme d'évolution de la dépense locale, mesure dont l'efficacité n'est pas prouvée et qui porte atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. L'APVF estime qu'il est d'ores et déjà possible d'améliorer la maîtrise de la dépense locale en prenant diverses dispositions, notamment :

- **en cessant d'imposer des normes contraignantes** et coûteuses aux collectivités, ceci en renforçant notamment les prérogatives de la Commission consultative d'évaluation des normes ;
- en instaurant un réel dialogue territorial répondant aux exigences de prévisibilité et de lisibilité : il paraît nécessaire à l'APVF d'établir entre l'Etat et les collectivités territoriales de **véritables relations contractuelles sur une durée de 3 ans**. Ces relations contractuelles pourraient prendre la forme d'une loi de programmation des finances locales ;
- **en améliorant le fonctionnement de la Conférence nationale des exécutifs** dans les plus brefs délais avec l'instauration, en amont de celle-ci, de véritables groupes de travail associant les élus, permettant ainsi une réflexion approfondie et permanente. L'évolution annuelle des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales pourrait également faire l'objet d'une concertation avec les élus lors de la CNE, en amont de la discussion du projet de loi de finances ;
- en donnant une existence légale au « **panier du maire** ». Cet indice de prix des dépenses communales, qui mesure l'inflation réellement supportée par les communes compte tenu de la structure de leurs dépenses, remplacerait pour le calcul de l'évolution annuelle de la DGF l'inflation prévisionnelle telle que définie par l'INSEE ;
- en déterminant sur trois années des **référentiels (au caractère indicatif et non contraignant) des coûts des principaux services publics locaux** par préciput sur la DGF, sous le contrôle du Comité des Finances Locales. L'Etat pourrait en effet expérimenter et lancer, pour le compte des collectivités locales, des marchés avec les principaux cabinets d'expertise et d'audit comptable et financier. Ces référentiels seraient étudiés et validés par le Comité des finances locales (CFL) avant d'être rendus publics (et actualisés) sur un site internet dépendant du CFL afin d'aider les gestionnaires locaux en permettant la comparaison.
- **en améliorant l'information du contribuable**. Dans ce but, il est proposé que les avis d'imposition envoyés aux contribuables soient réformés : au lieu de recevoir un avis par type d'impôt, sur lequel figurent (et parfois se compensent) les taux pratiqués par plusieurs niveaux de collectivités, chaque contribuable recevrait un avis par collectivité, sur lequel figureraient les taux qu'elle a votés, sur l'ensemble des prélèvements dont elle a la maîtrise.