

## **Cour des Comptes : les collectivités locales doivent être mieux gérées**

La **Cour des Comptes** a publié en octobre un rapport sur l'évolution de la gestion des collectivités territoriales de 2014 à 2015.

Elle constate tout d'abord que les administrations publiques locales (APUL) représentent 20 % des dépenses publiques, à comparer à 34% pour la Sécurité Sociale et 46% pour l'Etat. Elle considère aussi, comme CANOL, que ces collectivités doivent participer, comme les autres administrations, au redressement des comptes publics.

**Ces collectivités territoriales ont bénéficié d'un transfert de 103 milliards d'euros de la part de l'Etat en 2015.**

### **1. Evolution de la situation financière**

En 2015, la situation financière des APUL s'est améliorée : malgré une baisse de 3,67 Milliards d'euros (Md€) des dotations de l'Etat, leurs recettes ont progressé de 0,9%, tandis que leurs dépenses baissaient de 1,7%. Elles ont dégagé un excédent de 1,5Md€ en 2015 contre un solde négatif de 4,5Md€ en 2014. Il faut dire que les hausses de recettes de fiscalité directe (+3,1Md€) et indirecte (+2,7 Md€) ont plus que compensé la baisse des dotations de l'Etat (3,5%).

La hausse de la fiscalité directe est provoquée par 3 facteurs :

- La hausse des valeurs locatives de 0,9% décidée par le gouvernement,
- Les nouvelles constructions dont la valorisation locative est toujours plus élevée que pour les anciennes,
- La hausse des taux décidée par les élus (*tels qu'à Lyon et à la Métropole où ils ont augmenté de 5% !*).

**Quand la hausse nationale des revenus de fiscalité pour 2015 a été de 5,5% par habitant, elle a été de 8,2% à Lyon et de 9,4% pour la Métropole.**

La baisse des dépenses de 1,7% a été obtenue par celle des achats et des subventions ainsi que par une réduction des dépenses d'investissement (malgré une croissance de la dette !), celles de personnel augmentant naturellement. *C'est également ce que nous avons constaté pour la Métropole de Lyon (cf bulletin CANOL n°69).*

Alors que le bloc communal (communes et intercommunalités) tirait correctement son épingle du jeu, de plus en plus de départements ont des difficultés dans la maîtrise des dépenses sociales (*le nouveau département du Rhône n'a pas été intégré à cette étude*).

**Globalement les régions ont vu leurs dépenses progresser plus rapidement que leurs recettes. Parmi elles, Rhône-Alpes a vu ses recettes augmenter de 0,5% et ses dépenses de 2,5%.**

### **2. Perspectives d'évolution**

En 2016, il est prévu une baisse identique de la DGF : 3,67 Md€ alors que les produits de la fiscalité ne devraient progresser que de 2,1Md€... les collectivités auront donc moins de marges de manœuvre !

Il y aura nécessité à mieux maîtriser les dépenses de fonctionnement, particulièrement la masse salariale.

Mais les réformes territoriales (fusion de régions, mise en place de nouvelles métropoles) rendront difficile cette maîtrise en 2016, du fait de coûts supplémentaires liés à l'harmonisation des régimes et aux politiques d'aides et subventions.

Les régions et les départements devraient voir leurs investissements baisser du fait des mesures de réorganisation territoriale.

Mais toutes ces prévisions sont peu étayées et non concertées : le programme de stabilité gouvernemental fait bien état de l'effet d'une « rationalisation » et de « gains d'efficacité », mais en indiquant aucun chiffre.

La loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 a institué un objectif de la dépense locale (ODEDEL) mais, à la différence du programme de stabilité, il ne prévoit pas de ralentissement des charges des collectivités : aucun détail n'est fourni sur cet **ODEDEL** et les collectivités ne sont pas associées à sa définition.

La Cour demande l'organisation d'une concertation entre elles et l'Etat afin d'établir une loi de financement spécifique aux APUL, qui tiendrait compte des normes établies l'année précédente et des mesures inscrites dans la nouvelle loi de finances.

### **3. La fiscalité locale : des marges de manœuvre limitées**

Comme déjà souligné les années précédentes, il ne faut pas que la baisse des concours de l'Etat provoque une augmentation des impôts locaux. Cela doit se faire grâce à une meilleure maîtrise des charges de fonctionnement et une programmation sélective des investissements.

Il existe de fortes disparités de richesse fiscale.

La baisse de la DGF en 2014 et 2015 n'a pas - sauf exception de Lyon - conduit les collectivités à relever sensiblement leurs taux mais un relèvement général n'est pas à exclure dans les prochaines années !

Défauts actuels de cette fiscalité :

- **Obsolescence des valeurs locatives (VL) :**
  - ✓ Commencement de révision des VL des locaux professionnels en 2017 (prix du marché en 2013 !)
  - ✓ Pas encore de calendrier pour la révision des VL des particuliers
- **Opacité des compensations d'exonération :**
  - ✓ Mesures trop nombreuses et trop complexes que les collectivités territoriales (CT) ne maîtrisent pas et dont l'efficacité-coût n'est pas mesurée ;
  - ✓ Baisse de 20 % de 2011 à 2015 alors que les produits de fiscalité directe augmentaient de 33%
  - ✓ Pénalisation des communes où la population est socialement défavorisée ou ayant beaucoup de logements sociaux
- **Instabilité du produit de la CVAE (cotisations sur la valeur ajoutée), 16,7 Md€ en 2015.**
  - ✓ Décalage important du paiement aux CT
  - ✓ Inadéquation avec le territoire du fait que les 2/3 des établissements dépendent de sièges situés ailleurs dont la fiabilité des déclarations du nombre de salariés est contestable et non vérifiable
  - ✓ Surpondération des entreprises à caractère industriel
  - ✓ Cela aboutit à des fluctuations inexplicables de produit, sans lien avec le PIB (+3,2% en 2012, +7,5% en 2013, -2,5% en 2014, +4,5% en 2015 et +1,4% en 2016 et donc à une incertitude pour les CT.
  - ✓ La Cour recommande de renforcer le dispositif d'analyse de ces variations.

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

**Les collectivités locales emploient 1 980 000 agents, soit 35% des effectifs de la fonction publique.**

Celle-ci relève du Statut général comme les 2 autres fonctions, d'Etat et hospitalière + une législation spécifique qui repose sur la loi du 26 janvier 1984.

Les APUL disposent d'importantes marges de manœuvre budgétaires où elles pourraient agir davantage :

- **Effectifs**
  - ✓ Ils se sont accrus globalement de 27,5% de 2002 à 2013 (+405 000 agents)
  - ✓ +20% pour les communes et EPCI sans subir de transferts de compétences
  - ✓ 2014 : +1,5% (dont +0,7% pour les emplois aidés)
  - ✓ Les collectivités, dans leur ensemble, ont un suivi imprécis de leurs ressources humaines et **ne font pas d'évaluation méthodique de leurs besoins. La gestion prévisionnelle est encore insuffisamment développée.** Il n'existe pas de schéma des emplois contraignant.

✓ **Des mutualisations restent à approfondir : c'est bien ce que CANOL attend depuis la création de la Métropole !**

- **Temps de travail**

✓ **Les durées annuelles constatées par les Chambres Régionales des Comptes sont très fréquemment inférieures à la durée réglementaire :** elle n'est respectée que dans seulement 20% des cas. *Dans le Rhône, la ville de Lyon et le Grand Lyon, suite à l'action de CANOL en 2001, avaient bien été condamnés en première instance par le tribunal administratif, mais la ville de Lyon persiste dans l'illégalité et le Grand Lyon ne s'est mis en conformité qu'en 2016, suite à la reprise d'une partie du personnel du conseil général du Rhône. CANOL avait alerté le Préfet du Rhône sur ces illégalités constatées par la CRC également à Brignais, Pierre-Bénite, Rillieux et Vénissieux. Celui-ci nous a répondu ne pas vouloir intervenir !*

✓ La Cour recommande d'abroger l'article 7.1 de la loi du 26 janvier 1984 autorisant à conserver un temps de travail inférieur à la durée réglementaire et d'appliquer un mécanisme de modulation des concours financiers aux CT qui ne la respectent pas.

✓ Niveau préoccupant d'absentéisme : l'abrogation du jour de carence à compter du 1/1/2014 a eu l'effet d'augmenter l'absentéisme par rapport à avant son instauration en 2012. **CANOL a relevé sur les bilans sociaux 2014 que cet absentéisme était de 29,1 jours à la ville de Lyon, 34,2 jours au Grand Lyon et 33,3 jours à la Région Rhône-Alpes. Il était de 25,8 jours au département du Rhône en 2012.**

✓ Manque de suivi des absences par service et par période de la semaine ou de l'année

- **Gestion des carrières**

- ✓ Pratique de l'avancement d'échelon à la durée minimale trop souvent utilisée
- ✓ Absence d'évaluation du coût annuel du « glissement vieillesse technicité » (GVT)

- **Régimes indemnitaires**

- ✓ Reposent souvent sur de multiples primes, pas ou peu modulées

- ✓ L'Etat est seul responsable des évolutions de cadre statutaire, indiciaire et indemnitaire
- ✓ Trop de services, au plan national, sont chargés de s'occuper de la FPT (Insee, DGAFP, DGCL, CSFPT, CNFPT, FNCDG,...) ce qui aboutit à un manque de complémentarité et de coordination.
- ✓ Déficit d'analyse des évolutions et délais de production trop longs
- ✓ La Cour recommande de tout regrouper en une instance unique.

De 2008 à 2015 les dépenses de personnel des CT sont passées de 64,3 à 79,4 Md€ (+ 23%) ; sur cette même période, l'inflation n'a été que de 4,8% !

Nous observons donc avec satisfaction que **la Cour des Comptes** relève bien les dysfonctionnements existants dans la gestion de nos collectivités territoriales et qu'elle suggère bien les solutions à apporter mais **nous craignons que, comme d'habitude, ces recommandations restent « lettre morte »**. **La plupart de nos élus, peu courageux, utilisent la facilité d'augmenter la dépense et la hausse de la fiscalité plus que la recherche d'économies, préservant ainsi la paix sociale plutôt que l'affrontement avec leur personnel ou avec les syndicats.**