



CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2017

Une épreuve de finances publiques consistant en la rédaction de réponses synthétiques à des questions courtes pouvant être accompagnées de textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et commenter

EPREUVE N° 14

Durée : 3 h
Coefficient : 2

Question n° 1 : (4 points)

En vous appuyant sur le document n° 1 - Décret no 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire.

La transparence financière peut-elle conduire à une meilleure maîtrise des dépenses des collectivités territoriales ?

Question n° 2 : (4 points)

En vous appuyant sur le document n° 2 - synthèse du rapport IGF-IGA «Revue de dépenses relatives à la fonction achats des collectivités territoriales».

En quoi le développement d'une politique d'achat peut-il permettre aux collectivités territoriales de dégager des économies ?

Question n° 3 : (4 points)

En vous appuyant sur le document n° 3 - L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales dans ses nouveaux habits, La lettre du financier territorial mars 2017

En quoi l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales n'est-il pas redondant avec d'autres structures d'observation ?

Question n° 4: (4 points)

En vous appuyant sur le document n° 4 - Note de conjoncture Les finances locales, tendances 2016 par niveau de collectivités locales, novembre 2016, La Banque Postale.

Peut-on dire que les collectivités territoriales ont réussi à faire face à la diminution des dotations de l'Etat ?

Question n° 5 : (4 points)

Comment l'Etat peut-il peser sur l'évolution des dépenses des collectivités ?

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire.	Page 1
Document n° 2	Synthèse du rapport IGF-IGA « Revue de dépenses relatives à la fonction achats des collectivités territoriales ».	Page 5
Document n° 3	L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales dans ses nouveaux habits La lettre du financier territorial mars 2017	Page 9
Document n° 4	Note de conjoncture Les finances locales, tendances 2016 par niveau de collectivités locales, novembre 2016, La Banque Postale.	Page 12

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

DOCUMENT n° 1

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire

NOR : INTB1603561D

Publics concernés : collectivités territoriales et leurs établissements publics, communes de métropole, des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, les communes de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie.

Objet : transparence et responsabilité financières des collectivités locales - débat d'orientation budgétaire

Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication.

Notice : le décret, dans ses articles 1^{er} et 2, prévoit le contenu, les modalités de publication et de transmission du rapport sur lequel s'appuie le débat d'orientation budgétaire.

Références : le présent décret est pris pour l'application de l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et de l'article 35 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer. Il peut être consulté sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et du ministre de l'intérieur,

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code des communes de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, notamment son article 107 ;

Vu la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer, notamment son article 35 ;

Vu l'avis du comité des finances locales en date du 23 février 2016 ;

Vu les avis du Conseil national d'évaluation des normes en date des 3 mars et 6 avril 2016 ;

Vu l'avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en date du 15 mars 2016 ;

Vu l'avis du gouvernement de la Polynésie française en date du 18 mars 2016.

Décète :

Art. 1^{er}. – La partie réglementaire du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

1° Après l'article R. 2312-2 du code général des collectivités territoriales, il est ajouté un article D. 2312-3 ainsi rédigé :

« Art. D. 2312-3. – A. – Le rapport prévu à l'article L. 2312-1 comporte les informations suivantes :

« 1° Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.

« 2° La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.

« 3° Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

« Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

2

« B. – Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport prévu au troisième alinéa de l'article L. 2312-1, présenté par le maire au conseil municipal, comporte, au titre de l'exercice en cours, ou, le cas échéant, du dernier exercice connu, les informations relatives :

« 1° A la structure des effectifs ;

« 2° Aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ;

« 3° A la durée effective du travail dans la commune.

« Il présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

« Ce rapport peut détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la commune.

« Ce rapport peut s'appuyer sur les informations contenues dans le rapport sur l'état de la collectivité prévu au dixième alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

« C. – Le rapport prévu à l'article L. 2312-1 est transmis par la commune au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre dans un délai de quinze jours à compter de son examen par l'assemblée délibérante. Il est mis à la disposition du public à l'hôtel de ville, dans les quinze jours suivants la tenue du débat d'orientation budgétaire. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen. »

2° Après l'article R. 3312-11 du même code, il est ajouté un article D. 3312-12 ainsi rédigé :

« Art. D. 3312-12. – A. – Le rapport prévu à l'article L. 3312-1 comporte les informations suivantes :

« 1° Les orientations budgétaires envisagées par le département portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre le département et le groupement propre dont il est membre.

« 2° La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.

« 3° Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

« Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

« B. – Le rapport prévu au troisième alinéa de l'article L. 3312-1, présenté par le président du conseil départemental à l'assemblée délibérante, comporte, au titre de l'exercice en cours, ou, le cas échéant, du dernier exercice connu, les informations relatives :

« 1° A la structure des effectifs ;

« 2° Aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ;

« 3° A la durée effective du travail dans le département.

« Il présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

« Ce rapport peut détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines du département.

« Ce rapport peut s'appuyer sur les informations contenues dans le rapport sur l'état de la collectivité prévu au dixième alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

« C. – Le rapport mentionné à l'article L. 3312-1 est mis à la disposition du public à l'hôtel du département, dans les quinze jours suivants la tenue du débat d'orientation budgétaire. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen. »

3° Après l'article D. 4312-9 du même code, il est ajouté un article D. 4312-10 ainsi rédigé :

« Art. D. 4312-10. – A. – Le rapport prévu à l'article L. 4312-1 comporte les informations suivantes :

« 1° Les orientations budgétaires envisagées par la région portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la région et le groupement dont elle est membre.

« 2° La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes.

« 3° Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

« Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

« B. – Le rapport prévu au troisième alinéa de l'article L. 4312-1, présenté par le président du conseil régional à l'assemblée délibérante, comporte, au titre de l'exercice en cours, ou, le cas échéant, du dernier exercice connu, les informations relatives :

« 1° A la structure des effectifs ;

« 2° Aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ;

« 3° A la durée effective du travail dans la région.

Il présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

« Ce rapport peut détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la région.

« Ce rapport peut s'appuyer sur les informations contenues dans le rapport sur l'état de la collectivité prévu au dixième alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

« C. – Le rapport prévu à l'article L. 4312-1 est mis à la disposition du public à l'hôtel de région et dans les départements de la région, dans les quinze jours suivants la tenue du débat d'orientation budgétaire. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen. »

4° Après l'article R. 5211-18 du même code, il est inséré un article D. 5211-18-1 ainsi rédigé :

« Art. D. 5211-18-1. – A. – Les dispositions du A de l'article D. 2312-3 sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

« B. – Les dispositions du B de l'article D. 2312-3 sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants et qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

« C. – Le rapport prévu à l'article L. 2312-1 est transmis par l'établissement public de coopération intercommunale aux maires des communes qui en sont membres dans un délai de quinze jours à compter de son examen par l'assemblée délibérante. Il est mis à la disposition du public au siège de l'établissement public de coopération, dans les quinze jours suivants la tenue du débat d'orientation budgétaire. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen. »

Art. 2. – 1° Après l'article R. 212-6 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, il est ajouté un article D. 212-7 ainsi rédigé :

« Art. D. 212-7. – A. – Le rapport prévu à l'article L. 212-1 comporte les informations suivantes :

« 1° Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre.

« 2° La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.

« 3° Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

« Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

« B. – Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport prévu au III de l'article L. 212-1, présenté par le maire au conseil municipal, comporte, au titre de l'exercice en cours, ou, le cas échéant, du dernier exercice connu, les informations relatives :

« 1° A la structure des effectifs ;

« 2° Aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaire, et les avantages en nature.

« Il présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

« Ce rapport peut détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la commune.

« C. – Le rapport prévu à l'article L. 212-1 est transmis par la commune au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre dans un délai de quinze jours à compter de son examen par l'assemblée délibérante. Il est mis à la disposition du public à la mairie, et, le cas échéant, à la mairie annexe dans

4

les quinze jours suivants la tenue du débat d'orientation budgétaire. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen. »

2° Après l'article D. 251-3 du même code, il est inséré un article D. 251-4 ainsi rédigé :

« Art. D. 251-4. – A. – Les dispositions du A de l'article D. 212-7 sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

« B. – Les dispositions du B de l'article D. 212-7 sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants et qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

« C. – Le rapport prévu à l'article L. 212-1 est transmis par l'établissement public de coopération intercommunale aux maires des communes qui en sont membres dans un délai de quinze jours à compter de son examen par l'assemblée délibérante. Il est mis à la disposition du public au siège de l'établissement public de coopération, dans les quinze jours suivants la tenue du débat d'orientation budgétaire. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen. »

Art. 3. – 1° L'article D. 2573-30 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé : « L'article D. 2312-3 est applicable aux communes de la Polynésie française. »

2° A l'article D. 5842-5 du même code, les mots : « et l'article R. 5211-18 » sont remplacés par les mots : « l'article R. 5211-18 et l'article R. 5211-18-1 ».

Art. 4. – Le ministre des finances et des comptes publics, le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, le ministre de l'intérieur, la ministre des outre-mer et le secrétaire d'Etat chargé du budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 24 juin 2016.

MANUEL VALLS

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'intérieur,
BERNARD CAZENEUVE

*Le ministre des finances
et des comptes publics,*
MICHEL SAPIN

*Le ministre de l'aménagement du territoire,
de la ruralité et des collectivités territoriales,*
JEAN-MICHEL BAYLET

La ministre des outre-mer,
GEORGE PAU-LANGEVIN

*Le secrétaire d'Etat
chargé du budget,*
CHRISTIAN ECKERT

Inspection générale
des finances

N° 2015-M-094

Inspection générale
de l'administration

N° 16-014-15-136-01

RAPPORT

**REVUE DE DEPENSES RELATIVES
À LA FONCTION ACHATS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Établi par

ANNE BOQUET
INSPECTRICE GÉNÉRALE
DES FINANCES

LUCIE RUAT
INSPECTRICE
DES FINANCES

CAMILLE FREPPEL
INSPECTEUR ADJOINT
DES FINANCES

YVES DURUFLE
INSPECTEUR GÉNÉRAL
DE L'ADMINISTRATION

NOÉMIE ANGEL
INSPECTRICE
DE L'ADMINISTRATION

avec la participation de
PIERRE BARAT-DIVIN
AGATHE LAVALEE
Assistants d'évaluation

- AVRIL 2016 -

SYNTHESE

La politique d'achat constitue une opportunité pour les collectivités territoriales. La mission s'est attachée à la révéler à la lumière du paradoxe suivant : alors que les achats courants¹ des collectivités territoriales² dépassent désormais les 45 Mds € par an (soit 17 % de la dépense locale), la plupart d'entre elles n'a pas identifié la fonction achats comme un levier de maîtrise des dépenses.

Cette situation est d'autant plus frappante que certaines collectivités, l'État et les établissements hospitaliers se sont lancés dans des démarches d'optimisation de leurs achats et en ont retiré des gains importants. En particulier, le programme de performance hospitalière des achats responsables (PHARE) lancé entre 2009 et 2011 a dégagé, dès 2012, des gains à hauteur de 1,0 % de l'assiette des dépenses concernées (18 Mds €), crédibilisant la perspective de résultats rapides.

Loin de se résumer à un ensemble de contraintes (fréquemment imputées au code des marchés publics), la politique d'achat donne des marges de manoeuvre à la collectivité pour exercer ses compétences, sans remettre en cause le niveau du service public.

1/ La politique d'achat est un espace largement ouvert aux initiatives locales.

Chaque collectivité est libre d'en prendre toute la dimension, qu'il s'agisse :

- ♦ de la définition de ses relations avec les fournisseurs (sourcing³, négociation, incitation à la performance...);
- ♦ de l'interrogation du besoin des services (expression du « juste besoin » pour éviter le renouvellement à l'identique de l'achat sans questionnement préalable, sans prise en compte des consommations passées, sans envisager les substitutions possibles...);
- ♦ des objectifs qu'elle fixe à l'achat public, qui peut et doit concilier l'efficacité des deniers publics et le soutien de l'activité économique, voire le développement durable et l'insertion sociale.

Pour que les collectivités occupent tout cet espace, encore faut-il qu'elles développent des outils adaptés :

- ♦ une véritable « fonction achats » doit s'affirmer dans l'organisation des collectivités territoriales, distincte de la « fonction marché » à laquelle elle est souvent réduite⁴. Pour ce faire, **les élus et les cadres dirigeants ont besoin d'être sensibilisés aux enjeux de l'achat public** et de s'approprier ses tenants et aboutissants ;
- ♦ la professionnalisation des acheteurs publics étant indispensable, la mission recommande **la création d'une filière de formation, initiale et continue** ;

¹ Les « achats courants » recouvrent les achats relevant de la section de fonctionnement et les dépenses relevant de la section d'investissement et participant de la gestion courante (comme le parc immobilier ou les véhicules).

² Dans ce rapport, sont comprises dans le périmètre des « collectivités territoriales » les communes, les intercommunalités (à fiscalité propre ou non), les départements et les régions.

³ Le sourcing consiste à mener des actions pour connaître le marché de fournisseurs.

⁴ Alors que la « fonction marché » relève des actes et procédures juridiques de préparation et de passation des marchés publics, la « fonction achats » recouvre l'ensemble des processus qui ont pour objet d'acquérir les biens et les services nécessaires au fonctionnement d'une collectivité.

- ♦ l'utilisation de la logique économique du **code des marchés publics**, comme « boîte à outils », doit permettre de meilleures relations avec les fournisseurs (sourcing, négociation...). À cet égard, cette logique économique se heurte, en pratique, aux réticences et craintes exprimées par de nombreuses collectivités territoriales, qui conduisent la mission à soutenir une **modification de la rédaction actuelle du délit de favoritisme** dans le code pénal ;
- ♦ **l'intermédiation des réseaux consulaires**, encouragée et soutenue par les conseils régionaux, appuie utilement cette connaissance du tissu de fournisseurs.

2/ La mutualisation et la massification des achats permettent d'obtenir des résultats rapides.

La mobilisation de l'effet volume, qui implique en amont une mutualisation des achats, doit se faire à l'échelon pertinent, au risque sinon d'être contreproductive. L'équilibre entre la massification des achats et l'allotissement des lots d'un marché repose sur la structure de l'offre et du tissu des fournisseurs, qui peuvent être locaux, départementaux, régionaux, nationaux ou mondiaux.

À la manière du barrage qui tire de l'électricité en regroupant des flux, la massification génère une énergie nouvelle pour peser sur l'offre. La massification constitue ainsi un levier puissant de l'optimisation de l'achat. Les outils qui la permettent doivent dès lors être saisis :

- ♦ pour que les groupements de commande s'élargissent, la mission préconise **l'allègement des procédures les concernant** (notamment leur inclusion dans les délégations de signature à l'exécutif) ;
- ♦ pour que le recours aux centrales d'achat se développe, **le positionnement des différentes centrales doit s'affirmer de manière complémentaire**. L'UGAP reste l'instrument de la massification des achats au niveau national et se positionne au service du plus grand nombre de collectivités possibles ; les centrales locales ont pour leur part un rôle essentiel au niveau local, comme auxiliaires de l'achat et de la coordination des besoins ;
- ♦ pour soutenir la mutualisation des achats, l'échelon intercommunal apparaît à la mission particulièrement approprié, sachant que le bloc communal représente, à lui seul, 80 % de la dépense d'achats courants des collectivités territoriales. Pour ce faire, la mission suggère que ce sujet soit **obligatoirement présent dans le schéma de mutualisation de chaque intercommunalité**.

3/ L'achat doit être au cœur d'une dynamique nouvelle.

Les habitudes d'achat, lorsqu'elles deviennent des certitudes, figent le fonctionnement d'une collectivité. La politique d'achat revient à bousculer ces habitudes et demande l'échange des meilleures pratiques.

Pour encourager ce partage et cette émulation, la mission propose **la mise en place d'un programme partenarial d'appui à l'optimisation des achats des collectivités territoriales**, dès 2017 :

- ♦ ce programme, porté par les associations d'élus et par l'État, viserait d'abord à sensibiliser les collectivités, leurs élus et leurs cadres dirigeants ;
- ♦ il comporterait également un volet d'accompagnement, **en mettant à disposition un cadre méthodologique de l'optimisation et en recensant les meilleures pratiques existantes** ;

- ♦ il s'appuierait sur un **fonds transitoire de modernisation et d'ingénierie de l'achat local**, financé par redéploiement de crédits, pour soutenir les collectivités qui en exprimeraient le besoin ;
- ♦ enfin, il soutiendrait des **relais territoriaux spécifiques à chaque territoire** (centres de gestion, centrales d'achat locales, etc.) pour accompagner les démarches locales d'optimisation.

Le succès de ce programme partenarial sera directement lié à son portage et sa gouvernance : il nécessite la mise en place d'une instance nationale de coordination (qui pourrait être rattachée, par exemple, au comité des finances locales (CFL), ou s'inspirer de l'instance qui accompagne le programme de développement concerté de l'administration numérique territoriale⁵, ou encore être portée de manière autonome par les associations d'élus). Cette instance décidera des orientations stratégiques du programme, suivra sa mise en œuvre dans le temps et s'appuiera sur l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGPL) pour capitaliser les bonnes pratiques.

Pour amplifier encore davantage cette émulation territoriale, et sans créer de compétence de nouvelle, le territoire régional peut être celui de la coordination des achats car il est fréquemment l'horizon d'intervention des fournisseurs locaux. Dès lors, les acheteurs publics du territoire pourraient s'accorder sur un **exercice concerté de leurs politiques d'achat** dans chaque nouvelle région.

4/ Enfin, les collectivités pourront valoriser les résultats de leurs politiques d'achat.

La politique d'achat offre des marges de manœuvre nouvelles, dont les résultats pourront être communiqués en toute transparence.

Certains leviers de la transparence existent déjà : ce sont ceux prévus par les cadres de la commande publique (qui demande la publication de certaines données essentielles relatives aux marchés publics) et de l'accès aux documents administratifs (puisque les documents de marché des collectivités en sont). **Cette transparence sera accrue par l'open data**, qui améliorera la connaissance de l'achat public local et facilitera les comparaisons entre collectivités.

À l'avenir, à l'image de l'État et des établissements hospitaliers, **les collectivités territoriales pourront valoriser les marges de manœuvre qu'elles réussissent à dégager grâce à l'optimisation de leurs achats**. Selon la mission, grâce à l'engagement des plus grandes collectivités dans une telle démarche, un effet d'entraînement sera créé au bénéfice des autres, et les gains pourraient atteindre 1,9 Md € sur le triennal 2018-20, soit en moyenne 1,3 % par an de l'assiette des dépenses⁶.

⁵ Officiellement lancé en octobre 2015, le programme de développement concerté de l'administration numérique territoriale (DcANT) pour 2015-17 a été élaboré conjointement par le gouvernement (via le SGMAP) et les collectivités territoriales, au sein de l'instance nationale partenariale (INP), où se rencontrent les associations représentatives des élus locaux et les représentants de l'État pour aborder les sujets liés à l'administration électronique.

⁶ À titre de comparaison, en mobilisant l'ensemble des établissements hospitaliers, quelle que soit leur taille ou les spécificités de leur intervention, PHARE souhaite générer, en 2017, 3,0 % de gains.

La mission a estimé les marges de manœuvre associées à trois scénarios d'optimisation des achats des collectivités territoriales :

- dans le scénario *a minima*, les gains atteindraient 1,4 Md€ sur le triennal 2018-20 (en moyenne 1,0 % de l'assiette annuelle des dépenses sur la période) ;
- dans le scénario réaliste, ils atteindraient 1,9 Md€ (1,3 % de l'assiette) ;
- dans le scénario volontariste, ils atteindraient 2,7 Mds€ (1,9 % de l'assiette).

DOCUMENT n° 3

5. DROIT ET CONTENTIEUX**5.1 L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales dans ses nouveaux habits**

La LFT de février 2016 avait analysé les dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) qui modifiaient les missions du Comité des Finances locales (CFL) et plus précisément de son Observatoire des Finances locales. L'importance de l'institution mérite qu'on fasse le point sur la portée des transformations intervenues dans un Observatoire qui semblait avoir atteint sa maturité et qui ne faisait l'objet d'aucune critique. C'est cette permanence de l'institution, assise sur un solide capital de confiance, qui a conduit le législateur à élargir son champ d'action et ses fonctions : *« Il est chargé d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et les statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales et de diffuser ces travaux, afin de favoriser le développement des bonnes pratiques. Il peut réaliser des évaluations de politiques publiques locales. »*

Dans le passé, la loi ou des rapports avaient, à plusieurs reprises, prévu de créer des organismes d'observation des pratiques et des données locales afin de faciliter les négociations entre l'Etat et les collectivités territoriales grâce à une connaissance partagée d'un système complexe. Beaucoup sont mort-nés ou n'ont pas prospéré. Il vaut la peine de réfléchir aux raisons de ces échecs pour mieux comprendre la réussite de l'Observatoire. Nous en voyons trois. La première est que ces organismes, qu'on voulait placer hors des structures administratives existantes, avaient des moyens financiers et des ressources humaines étiqués, sans rapport avec ceux des exemples étrangers qu'on voulait imiter ; il était alors facile de montrer qu'ils coûtaient néanmoins trop cher par rapport à leurs résultats. Une seconde raison est que l'environnement est ici très politique, dû aux multiples catégories de collectivités, avec leurs associations et celles des personnels qui veulent toutes être représentées ; à cela s'ajoutent les inévitables frictions partisanes encore qu'on ait parfois réussi à surmonter ce handicap (l'Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation, par exemple). L'Observatoire a été une structure légère, mais directement en prise avec l'appareil d'Etat, et bénéficiant d'une grande indépendance dans son travail, vu comme essentiellement « technique ». Cela devrait rester ainsi, même si la gouvernance politique a été renforcée. Enfin, en troisième lieu, les grandes administrations publiques voient généralement ces nouveaux-venus d'un œil peu amène et marquent peu d'empressement à coopérer activement avec elles ; l'Observatoire, intégré dans des structures administratives établies (CFL et DGCL), est par nature coopératif.

Ainsi, pour les raisons qu'on vient d'énoncer, on n'avait pas réussi à mettre en place *l'Institut des collectivités territoriales et des services publics locaux* créé par la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (art. 53) sous la forme d'un groupement d'intérêt public, composé de l'Etat, de collectivités locales ainsi que d'autres personnes morales de droit public ou de droit privé. Il devait mener « toute étude et recherche sur l'organisation, le financement et les compétences des collectivités territoriales et des services publics locaux ». Autant la loi était prolixe sur la composition prestigieuse de son conseil d'administration, autant elle était silencieuse sur ses moyens. A son tour, la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (art. 9) créa un groupement d'intérêt public d'observation et d'évaluation de l'aménagement du territoire « chargé de recueillir des informations et des données nationales et internationales sur l'aménagement et le développement du territoire ainsi que sur les expériences de développement local, de les traiter et de les diffuser aux utilisateurs publics et privés. » Il devait aussi évaluer les politiques d'aménagement et de développement du territoire, ce qui était original et ambitieux, et il pouvait charger le comité des finances locales de recueillir les données nécessaires sur la situation et l'évolution des finances locales. L'article consacré à cet

organisme a été purement et simplement abrogé par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

La loi de 1995 comportait cependant aussi, dans son article 75, une disposition relative au Comité des Finances Locales, institué par la loi du 3 janvier 1979 qui avait créé la DGF, et qui lui a ajouté la « *mission de fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales.* » Il était également chargé d'établir, chaque année, sur la base des comptes administratifs, un rapport sur la situation financière des collectivités locales et de réaliser des études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale. Ces missions pouvaient « *être exercées par une formation spécialisée du comité, dénommée observatoire des finances locales* » comportant des représentants de toutes ses composantes et désignés par le président du CFL.

Depuis 1996 est ainsi publié chaque année le rapport de l'OFL, présenté sous la responsabilité d'un membre du CFL, mais élaboré par une petite cellule de la DGCL qui assure la logistique de l'organisme. En mars ou avril a lieu une réunion préparatoire en présence de fonctionnaires des différents services ministériels qui seront chargés de fournir les données de base, de faire des traitements et d'établir les tableaux. Bien entendu, la DGFIP est le service le plus directement sollicité. A cette occasion est également discutée l'opportunité d'apporter des modifications au Rapport, notamment pour mettre le projecteur sur certains thèmes d'actualité ou réviser certaines méthodes. Les commentaires sont le fait de l'équipe de la DGCL, sous le contrôle du rapporteur. La présentation se fait au CFL dans sa session de juillet et le rapport est rapidement mis sur le site du ministère et diffusé sous format papier.

Régulièrement enrichi, il est devenu le document de référence de la plupart des praticiens. Le secteur communal a fait l'objet d'une consolidation par effacement des partages d'impôts entre communautés et communes ; en 2016 tous les comptes ont été présentés à la fois en données budgétaires et en données réelles éliminant les purs mouvements d'ordre. Néanmoins, la méthodologie générale et les classifications restent stables ce qui assure des séries homogènes et permet les comparaisons sur la durée, ce qui est particulièrement précieux, car en matière de finances, les évolutions, le film, sont plus éclairants que la photographie instantanée des situations annuelles. Le Rapport est conservé et le premier chantier prioritaire de l'Observatoire est de poursuivre son enrichissement en ajoutant des données significatives pour ceux qui ont à décider ou débattre de finances locales, par exemple sur les budgets annexes, les abattements et les charges de personnel et la FPT.

Le Conseil d'orientation, organe de décision de l'Observatoire, qui comprend dix élus, représentatifs des catégories de collectivités et des familles politiques, et cinq représentants de l'Etat, a arrêté cinq *chantiers prioritaires* :

- l'enrichissement du rapport annuel ;
- l'étude d'une plateforme de données comptables, fiscales et financières des collectivités locales ;
- l'analyse des dépenses d'investissement ;
- l'analyse des exonérations, abattements et compensations ;
- la modernisation des indicateurs de ressources et de charges ; n effet, la réforme de la DGF, en discussion depuis deux ans, s'est heurtée à l'obstacle de la pertinence et de la véracité des indicateurs utilisés pour sa répartition ce qui ne fait guère avancer la discussion sur leur pondération respective, dès lors qu'on se soucie d'une plus grande équité territoriale.

Ce programme n'est pas mince, d'autant que l'équipe permanente de l'Observatoire sera de taille modeste. Lors de la réunion du 21 janvier a été annoncé le recrutement du secrétaire général en la personne de Thomas Rougier, un expert confirmé et reconnu. Un ingénieur informaticien devrait suivre plus particulièrement le projet de plateforme. S'y ajoutent un(e) chargé(e) de mission et un(e) secrétaire.

Il faudra donc pouvoir compter sur les concours des quelque 40 membres du *Comité scientifique et technique*. Le soutien déterminant viendra des administrations directement concernées (DGFIP, DGCL) et, selon leurs compétences respectives, des 9 autres services de ministères, des trois inspections générales (des Finances, de l'Administration, des Affaires Sociales), de l'INSEE ou de la Cour des Comptes. La Caisse des Dépôts a proposé d'apporter d'autres formes d'appuis. Le CNFPT et les huit associations de collectivités territoriales seront d'utiles relais pour des études. Et la plupart des 13 personnalités qualifiées ont en arrière-plan des institutions ou des réseaux (universitaires ou professionnels) qui pourront être mobilisés à la demande ou sur des initiatives qu'ils pourraient prendre. La loi prévoit que l'Observatoire « *bénéficie du concours de fonctionnaires territoriaux et de fonctionnaires de l'Etat. Il peut solliciter le concours de toute personne pouvant éclairer ses travaux.* » En pratique, ces concours ne peuvent se faire que par l'intermédiaire des organismes auxquels appartiennent ces agents, car on voit mal, par les temps actuels, que des collectivités mettent gracieusement à la disposition de l'Etat certains de leurs cadres. L'Observatoire a un budget sur lequel il pourra financer des travaux et le Président Laignel a indiqué

que les contributions que des partenaires voudront apporter seront les bienvenues, dès lors qu'elles entrent dans le champ de l'Observatoire.

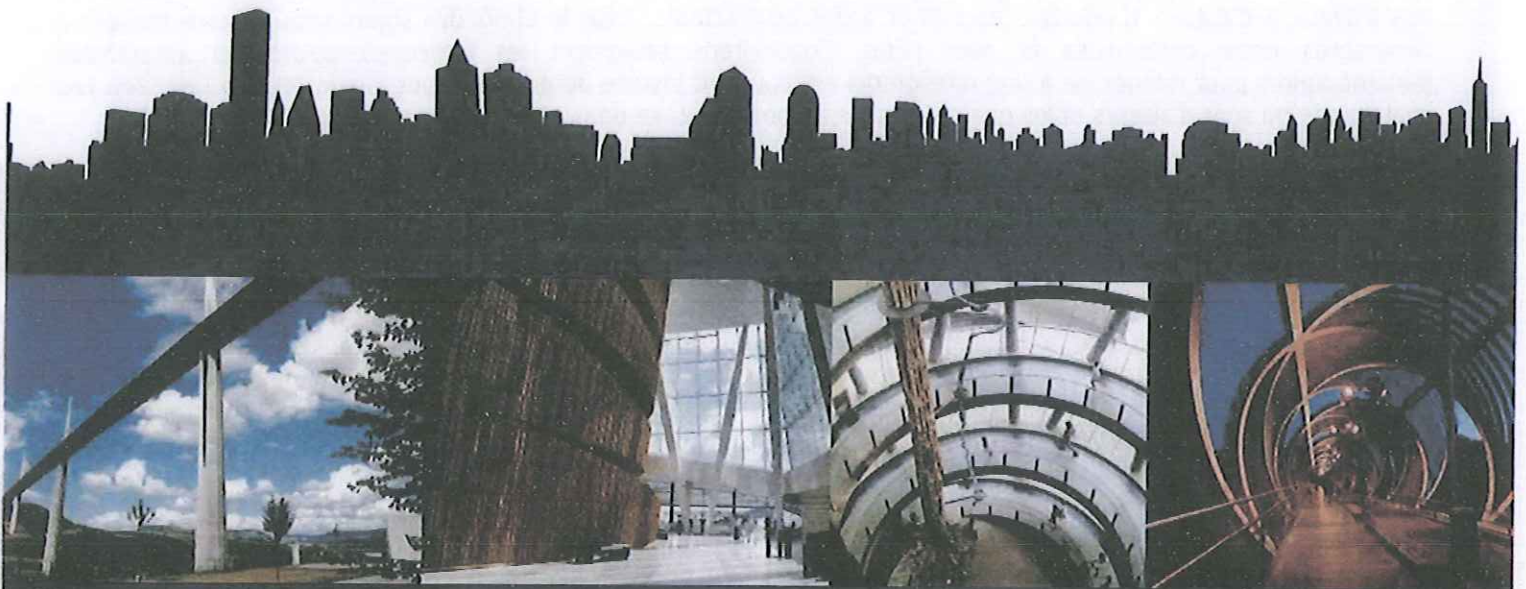
Les plus gros défis pour l'Observatoire vont consister dans la mise en œuvre de fonctions inédites confiées par la loi. Nous ne sommes pas convaincus que le législateur était bien inspiré en le chargeant de « réaliser des évaluations de politiques publiques locales ». Il y faut d'importants moyens humains, offrant des garanties de compétence professionnelle et d'indépendance, que l'organisme n'est pas près d'avoir et il n'a aucune autorité pour demander de tels travaux à d'autres. Il pourrait les confier à des contractants, mais le choix des sujets risque d'être matière à désaccords entre collectivités et avec l'Etat. Considérons seulement les difficultés qu'ont les assemblées parlementaires pour donner vie à une mission qui est pourtant inscrite dorénavant dans la constitution (art. 24). Les évaluations ne sont d'ailleurs utiles que par l'usage qu'on en fait, ce en quoi la France n'est guère exemplaire.

Le recensement et la diffusion de bonnes pratiques de gestion locale, qui ne sont pas des idées neuves, posent des problèmes voisins. Il faut que les finalités en soient définies clairement. Est-ce pour aider les responsables locaux à trouver des solutions adaptées à leurs besoins ? Ce « benchmarking » est déjà partiellement assurée par les associations. Vouloir le faire sur une grande échelle, pour toutes les catégories de collectivités et de nombreuses activités serait une tâche herculéenne. Et si c'est pour dégager des standards ou des références pour les contrôleurs, on est dans une toute autre logique mettant face à des obstacles méthodologiques et politiques considérables. Il n'en reste pas moins que l'extension du champ de l'Observatoire vers la gestion locale est une vraie innovation. Elle ouvre des perspectives qu'il vaudrait mieux laisser à ses responsables et organes dirigeants le soin d'explicitier plutôt que de vouloir les énoncer dans la loi, car eux sauront ce qui est à leur portée et où sont les attentes des collectivités et les urgences du moment.

L'ensemble des organismes de la gestion publique locale pèse lourd dans l'économie nationale, bien plus que les 230 Md€ de dépenses réelles des collectivités territoriales et de leurs EPCI à fiscalité propre (2015, Rapport OFL 2016). Il faut y ajouter 20 Md€ environ pour les syndicats et un montant inconnu pour les satellites, dont le périmètre lui-même est incertain. Une des pistes les plus intéressantes concernant la connaissance de la gestion publique locale serait précisément de mieux connaître ce qui se fait dans son versant de droit privé : délégataires, sociétés, associations. Autant cela a fait l'objet d'études juridiques, autant on est dépourvu d'informations financières et économiques. Or la porosité entre administration et privé est grande, avec d'importants effets de vases communicants. Les coûts/avantages des différents modes de gestion des services publics ont certes fait l'objet de travaux de la Cour et des Chambres régionales des Comptes ainsi que de recherches universitaires. Mais on manque (délibérément ?) de vue d'ensemble et d'analyses comparatives et critiques suffisantes.

Considérant la nature des activités assumées par ces collectivités et leur impact sur l'économie nationale, l'enjeu d'une connaissance de leurs opérations financières dépasse la seule gestion publique et touche à l'économie. On devrait donc glisser de l'analyse de gestion aux études plus économiques. L'examen approfondi des investissements locaux en sera probablement la première illustration, en obligeant notamment à faire des distinctions entre investissements qui sont fort éloignées des considérations purement comptables et souvent assez superficielles sinon simplistes qu'on a de cette notion.

On fera une dernière remarque à propos des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques. L'évolution des finances locales n'y a pas figuré jusqu'à présent avec une grande rigueur et réussite. Des travaux sur les facteurs d'évolution de la dépense locale, qui sont demandés de façon récurrente, seraient bienvenus. On reconnaît leur grande difficulté.



novembre 2016

note de conjoncture
les finances locales
tendances 2016 par niveau de collectivités locales



COLLECTIVITÉS
LOCALES

Dix ans d'évolution des finances locales (compte synthétique des collectivités locales)

En milliards d'euros courants	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015e	2016p
Section de fonctionnement											
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	169,7	178,3	184,2	191,0	197,8	204,2	208,6	212,4	214,4	217,8	219,9
Recettes fiscales	92,4	98,4	103,0	107,3	113,5	116,3	119,7	122,3	125,8	132,3	136,3
Dotations de l'État	45,7	46,6	46,6	47,5	47,8	52,0	52,0	51,5	48,9	45,0	41,4
Autres recettes	31,6	33,2	34,7	36,2	36,5	35,9	36,9	38,6	39,8	40,5	42,3
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	133,9	142,6	150,6	156,7	159,1	162,7	168,0	172,9	177,2	179,3	182,5
Dépenses de personnel	43,9	47,6	51,2	53,5	54,9	56,3	58,2	60,1	62,5	63,9	64,9
Achats de biens et services	31,1	32,3	33,8	34,6	35,4	36,9	38,1	39,0	39,2	38,8	39,1
Prestations sociales et transferts versés	44,9	47,5	49,2	52,8	53,7	53,9	55,7	57,7	59,2	60,5	62,3
Autres dépenses de fonctionnement	9,3	10,1	10,8	10,9	10,6	10,7	10,9	10,9	10,9	10,9	11,1
Intérêts de la dette	4,7	5,1	5,6	4,8	4,6	4,9	5,1	5,2	5,3	5,1	5,0
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	35,8	35,7	33,7	34,2	38,7	41,5	40,5	39,4	37,3	38,4	37,4
Financement de l'investissement											
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	48,1	53,1	53,2	55,1	51,0	52,8	55,1	57,9	53,7	48,0	48,7
Autofinancement des investissements (5)=(3)-(8)	33,1	35,8	33,6	32,1	34,1	36,7	37,3	41,9	38,3	33,5	36,6
Dotations et autres recettes d'inv. (6)	8,6	9,3	10,2	14,8	11,3	10,6	10,6	11,0	11,7	11,1	11,1
Flux net de dette (emprunts-remboursements) (7)	+ 6,5	+ 8,0	+ 9,5	+ 8,2	+ 5,6	+ 5,5	+ 7,2	+ 5,1	+ 3,7	+ 3,4	+ 0,9
Emprunts nouveaux (hors opé. financières)	20,1	20,7	22,3	21,9	19,2	19,0	21,6	19,6	18,7	19,2	17,2
Remboursements (hors opé. financières)	13,7	12,7	12,8	13,7	13,6	13,6	14,4	14,5	15,0	15,8	16,2
Variation du fonds de roulement (8)=(3)+(6)+(7)-(4)	+ 2,7	- 0,1	+ 0,1	+ 2,1	+ 4,6	+ 4,7	+ 3,2	- 2,4	- 1,0	+ 4,9	+ 0,8
Dépenses totales (hors remboursements de dette) = (2)+(4)	182,0	195,7	203,8	211,8	210,1	215,5	223,1	230,8	230,8	227,4	231,1
Encours de dette au 31 décembre											
Communes + Groupements à fiscalité propre	66,1	69,6	73,1	75,2	76,5	78,4	81,8	84,1	85,1	86,4	86,7
Départements	20,0	21,4	24,4	27,9	29,7	30,5	31,1	32,3	33,7	33,9	33,7
Régions	11,1	12,7	14,2	15,7	16,8	17,9	19,0	20,3	22,0	24,0	26,5
Autres (syndicats et budgets annexes)	23,5	24,9	26,4	27,3	28,4	30,2	32,0	33,1	33,2	34,6	34,7
Références											
Produit intérieur brut (PIB)	1 853	1 946	1 996	1 939	1 998	2 059	2 087	2 115	2 140	2 181	2 234
Évolution du PIB en volume	2,4	2,4	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,2	0,6	0,6	1,3	1,5
Évolution du prix du PIB	2,2	2,6	2,4	0,1	1,1	0,9	1,2	0,8	0,5	0,6	0,9

e : estimations p : prévisions

Sources et périmètre de l'étude

Les données portent sur la France entière.

Le compte « collectivités locales » regroupe les budgets principaux et annexes des communes, départements, régions, groupements à fiscalité propre et syndicats tels qu'étudiés par la comptabilité nationale. Les flux entre ces collectivités sont retraités. Les comptes par niveau sont hors budgets annexes.

Jusqu'en 2014, le compte « collectivités locales » est issu du compte publié par l'Insee en comptabilité nationale mais retraité ici sous un format « comptabilité publique », plus proche des pratiques du secteur local. Pour 2015 et 2016, il s'agit d'estimations ou de prévisions élaborées par La Banque Postale à partir d'informations internes ou des travaux de différents organismes (DGCL, SFL-Forum, Ministère de l'économie, ODAS, Insee).

Jusqu'en 2015, les comptes par niveau sont basés sur les données définitives ou prévisionnelles des comptes administratifs ou de gestion (sources : La Banque Postale, DGCL et DGFIP). Pour 2016, les données sont des prévisions élaborées par La Banque Postale. L'impact des changements de périmètre intervenus en 2015 et 2016 est précisé sous chaque tableau. La Métropole de Lyon est comptabilisée dans le compte « bloc communal ».

Les finances locales en quelques lignes

Entre mutations institutionnelles et contraintes financières, des collectivités locales résilientes

14

Première année d'exercice budgétaire pour les nouvelles régions, 2016 est également l'année de la transformation de la Guyane et de la Martinique en collectivités territoriales uniques et d'une vague d'évolutions de l'intercommunalité. Autant de modifications dont il faut tenir compte pour analyser la conjoncture des finances locales. À ces bouleversements institutionnels, s'ajoutent des contraintes financières liées notamment à la baisse des dotations de l'État et des nouvelles mesures qui augmentent les budgets des départements consacrés à l'action sociale, et surtout ceux des régions, au titre de la formation professionnelle et de la gestion des fonds européens.

Dans ce contexte de mutations, les collectivités verraient leur épargne brute (recettes moins dépenses de fonctionnement) diminuer en 2016 de 2,6 %. Pourtant, les efforts notables consentis en 2015 sur les dépenses de fonctionnement se poursuivraient en 2016. Hors impact des mesures nouvelles, ces charges progresseraient de 1,1 % après + 1,2 % en 2015. Cette décélération ne suffirait toutefois pas à préserver l'épargne, les recettes de fonctionnement enregistrant une progression (hors mesures nouvelles) encore plus faible : + 0,5 % après + 1,5 % en 2015. Les dotations de l'État affichent une troisième année de baisse et le dynamisme des recettes fiscales de 2015 ralentirait (+ 3,0 % après + 5,2 %).

Si la tendance estimée sur l'épargne est la même pour tous les niveaux (- 2,7 % sur le bloc communal, - 1,9 % sur les départements et - 6,2 % pour les régions), elle n'aurait en revanche pas les mêmes conséquences pour chacun sur la section d'investissement. Pour le bloc communal, le niveau d'épargne, additionné aux recettes

d'investissement (hors emprunts), permettrait de financer intégralement des dépenses d'investissement en hausse de 3,0 %. Un désendettement s'observerait même pour cet échelon mais la forte progression de la trésorerie de fin d'année s'interromprait. Pour les départements et les régions, en revanche, les investissements seraient en retrait (respectivement - 4,3 % et - 3,1 % hors gestion des fonds européens). Pour autant, les ressources propres ne suffiraient pas à les financer en totalité, nécessitant un recours à l'endettement, très faible pour les départements mais encore important pour les régions.

Globalement, l'investissement local progresserait de 1,3 % mettant fin à deux années de fort repli, tout en restant à un niveau bas (48,7 milliards d'euros), comparable en euros constants à celui du début des années 2000. Il nécessiterait un recours à l'endettement (emprunts moins remboursements de la dette) de + 0,9 milliard d'euros, le plus faible depuis 2002. Les emprunts mobilisés diminueraient en effet de plus de 10 %. En 2016, l'encours de dette progresserait de 1,5 % pour un total de 181,7 milliards d'euros et la variation de la trésorerie de fin d'année changerait d'échelle (+ 0,8 milliard d'euros après + 4,9 milliards d'euros).

La capacité des collectivités locales à s'adapter dans un contexte de mutations institutionnelles et de contraintes financières semble se confirmer en 2016. Deux réserves s'imposent cependant à ce constat d'ensemble. D'une part, les efforts budgétaires ne sont pas tous reproductibles sans modifications profondes des services publics de proximité. Et, d'autre part, les situations individuelles demeurent très disparates et nécessitent plus que jamais des observations fines.

Sommaire

I - Tendances 2016 sur les finances locales

page 4

II - Analyse par niveau de collectivités locales

Régions / Fonds européens

page 7 / page 9

Départements / SDIS

page 10 / page 12

Bloc communal / Syndicats

page 13 / page 15

AS

I - Tendances 2016 sur les finances locales

En 2016, les collectivités locales verraient leur épargne brute se replier légèrement après le répit enregistré l'an dernier (- 2,6 %, contre + 3,1 % en 2015). Pourtant, hors impact des mesures nouvelles, le rythme d'évolution des dépenses de fonctionnement resterait marqué par un effort de maîtrise (+ 1,1 %, après + 1,2 % en 2015). L'explication est à chercher du côté des recettes. La croissance de ces dernières décollerait en raison de la poursuite de la baisse des dotations de l'État et de recettes fiscales moins dynamiques (+ 3,0 %, après + 5,2 % en 2015), liées notamment à des bases d'imposition moins favorables et à une utilisation limitée du levier fiscal par le bloc communal.

Après deux années de baisse, les dépenses d'investissement des collectivités locales pourraient repartir à la hausse (+ 1,3 %), une reprise timide qui serait essentiellement portée par le bloc communal. Leur financement serait assuré par un faible recours à l'endettement, les emprunts diminuant de 10,5 %. L'encours de dette progresserait de 1,5 % et atteindrait 181,7 milliards d'euros fin 2016.

	15/14 %	2015e Mds€	16/15 %	2016p Mds€		15/14 %	2015e Mds€	16/15 %	2016p Mds€
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	+ 1,5	217,8	+ 1,0	219,9	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	- 10,5	48,0	+ 1,3	48,7
Recettes fiscales	+ 5,2	132,3	+ 3,0	136,3	dont dépenses d'équipement	- 10,5	41,1	+ 0,5	41,3
Dotations de l'État	- 8,0	45,0	- 8,0	41,4	financées par :				
Autres recettes	+ 1,8	40,5	+ 4,4	42,3	Autofinancement des investissements (4)=(3)-(5)	- 12,4	33,5	+ 9,3	36,6
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 1,2	179,3	+ 1,8	182,5	Recettes d'investissement hors emprunts	- 5,0	11,1	- 0,4	11,1
Dépenses de personnel	+ 2,2	63,9	+ 1,6	64,9	Flux net de dette (emprunts - remboursements)	-	+ 3,4	-	+ 0,9
Achats de biens et de services	- 1,1	38,8	+ 0,7	39,1	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	+ 2,7	19,2	- 10,5	17,2
Prestations sociales et transferts versés	+ 2,2	60,5	+ 3,0	62,3	Remboursements (hors opérations financières)	+ 5,4	15,8	+ 2,9	16,2
Autres dépenses de fonctionnement	+ 0,5	10,9	+ 1,6	11,1	Variation du fonds de roulement (5)	-	+ 4,9	-	+ 0,8
Intérêts de la dette	- 2,5	5,1	- 2,5	5,0	ENCOURS DE DETTE au 31 décembre	+ 2,9	178,9	+ 1,5	181,7
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	+ 3,1	38,4	- 2,6	37,4					

e : estimations p : prévisions

Nouvelle baisse de l'épargne brute

En 2016, les **dépenses de fonctionnement** des collectivités locales (182,5 milliards d'euros) progresseraient de 1,8 % soit un rythme en apparence plus dynamique que celui de 2015. Cependant cette évolution serait pour partie le résultat de la mise en place de mesures nouvelles en 2016 : la loi « ASV » pour les départements (cf. page 11), la gestion de fonds européens et la participation au plan « 500 000 formations supplémentaires » pour les régions (cf. page 7). Ces mesures entraînent une hausse des recettes et des dépenses de fonctionnement. Leur montée en charge s'étalera sur plusieurs années.

Hors ces mesures clairement identifiées, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales progresseraient sur un rythme comparable à celui de 2015 (+ 1,1 %). Les efforts consentis par les collectivités locales en 2015 se prolongeraient donc en 2016. Cette maîtrise serait notamment perceptible sur les **frais de personnel** (64,9 milliards d'euros) dont la croissance passerait de 2,2 % à 1,6 %. Les effectifs déjà en net ralentissement en 2015 ne devraient pas voir leur nombre sensiblement évoluer en 2016. D'après le baromètre RH des collectivités locales Randstad-AdCF-Villes de France d'octobre 2016, les collectivités envisageant une réduction de leurs effectifs seraient de plus en plus nombreuses : 44 % de l'échantillon contre 26 % en 2015. À l'inverse, plusieurs mesures gouvernementales entraînent une hausse du poste : le dégel du point d'indice de la fonction publique qui a augmenté

de + 0,6 % en juillet 2016 (pour environ 190 millions d'euros) et la mise en place des « parcours professionnels, carrières et rémunérations » - PPCR - (soit 20 millions d'euros au titre de 2016). Ces deux mesures verront leurs effets augmenter en 2017 : l'effet année pleine et la poursuite de la hausse du point d'indice en premier lieu (une seconde augmentation est annoncée au 1^{er} février 2017, + 0,6 %), et la montée en charge des mesures au titre des PPCR. Enfin, le taux de la contribution employeurs à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) passe, à compter de 2016, de 3,50 % à 3,60 %.

Les **achats de biens et de services** (39,1 milliards d'euros) seraient quasiment stables (+ 0,7 %). Hors impact de la formation professionnelle des régions, ce poste diminuerait mais moins qu'en 2015, les économies réalisées n'étant pas toujours reconductibles (- 0,2 %, contre - 1,1 % en 2015).

La croissance des **prestations sociales et transferts versés** (62,3 milliards d'euros) serait relativement dynamique en raison des différentes mesures propres à 2016. Hors l'impact de la réforme de l'APA sur les prestations sociales et des fonds européens sur les transferts versés, ces dépenses augmenteraient mais à un rythme plus faible qu'en 2015 (+ 1,9 %, après + 2,2 %). Les subventions versées à des tiers se stabiliseraient et les dépenses d'action sociale ralentiraient sous l'effet notamment d'un tassement dans la progression des allocations de RSA (revenu de solidarité active).

Les autres dépenses de fonctionnement (11,1 milliards d'euros) progresseraient de 1,6 %. Elles comprennent les indemnités de remboursement anticipé (IRA) liées au refinancement d'emprunts, dont le montant pourrait atteindre un niveau proche de celui de 2015, soit environ 180 millions d'euros.

Les intérêts de la dette diminueraient à nouveau (- 2,5 %) à la faveur de taux historiquement bas, pour atteindre 5,0 milliards d'euros. Ils représenteraient 2,7 % des dépenses de fonctionnement.

L'évolution des **recettes de fonctionnement** (219,9 milliards d'euros, + 1,0 %) serait, comme pour les dépenses, modifiée par les ressources liées aux mesures nouvelles. Hors ces ressources spécifiques, elles enregistreraient une croissance limitée de 0,5 %.

La poursuite de la baisse des **dotations** expliquerait pour une large part cette évolution. En effet, les collectivités locales se voient prélevées pour la troisième année consécutive au titre de la **contribution au redressement des finances publiques (CRFP)**. La dotation globale de fonctionnement (DGF), d'un montant de 33,3 milliards d'euros, vecteur de cette ponction, enregistre ainsi un recul de 9,2 %. Les compensations d'exonération fiscales (hors celles relatives à l'ancienne taxe professionnelle : la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle - DCRTP - et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle - FDPTP -), d'un montant de 2,4 milliards d'euros, affichent une baisse de plus de 12 %, conséquence de leur rôle de variables d'ajustement de l'enveloppe des concours financiers. Elles servent notamment à financer les hausses consacrées aux **dotations de péréquation** à destination du bloc communal (+ 158,5 millions d'euros).

À compter de 2016, l'assiette des dépenses éligibles au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est élargie aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie. Les recettes associées seront comptabilisées en section de fonctionnement. De plus, le poste dotations comprend, à compter de 2016, la compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil minimal d'assujettissement pour les employeurs au versement transport (de plus de 9 salariés à 11 salariés). Au global, les recettes supplémentaires afférentes à ces deux mesures pourraient s'élever à près de 70 millions d'euros.

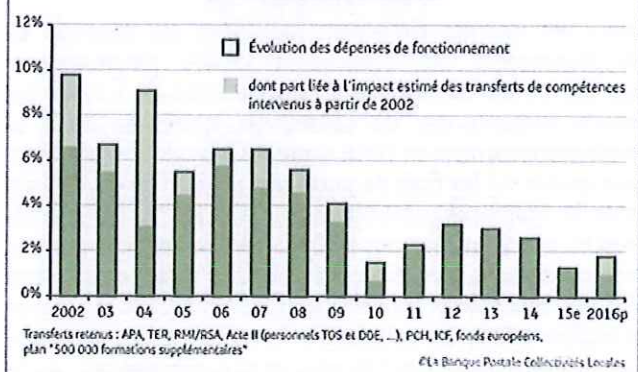
Les recettes fiscales ont bénéficié en 2015 du dynamisme de certaines taxes qui ne devrait pas se reproduire en 2016. Seuls **les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)**, 12,6 milliards d'euros) en hausse de 15 % en 2015, devraient conserver une évolution marquée (+ 8 %). La croissance de **la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** de 4,5 % en 2015, passerait à 1,4 % en 2016, un rythme en cohérence avec l'évolution du PIB en valeur en 2014. De même, les taxes sur lesquelles les collectivités locales disposent d'un pouvoir de taux verraient leur progression ralentir sous l'effet cumulé de bases moins soutenues et d'un recours au levier fiscal modéré, quoique différencié selon le niveau de collectivités. Ainsi, l'assiette de **la cotisation foncière des entreprises (CFE)**

progresserait de 1,9 % et celle de **la taxe foncière sur les propriétés bâties** et de **la taxe d'habitation**, respectivement de 1,5 % et 2,5 %. Cette dernière subirait le contrecoup de la réforme de la fiscalité des personnes de condition modeste dont les bases ont été intégrées dans l'assiette en 2015 puis sorties en 2016 (cf. la Note de mai 2016). **L'utilisation du levier fiscal** serait modérée pour le bloc communal (+ 0,9 %, à comparer à la troisième année du mandat des cycles précédents, + 1,6 % en 2003 et + 1,7 % en 2010) mais plus importante pour les départements (+ 5,4 % au global avec une moyenne de + 13 % pour ceux qui augmentent). Parmi les autres recettes fiscales, celles au titre des transferts de compétences, **la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** et **la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)**, qui représentent 14 % des recettes fiscales, progresseraient faiblement pour atteindre, au total, 18,7 milliards d'euros.

Les autres recettes de fonctionnement, d'un montant de 42,3 milliards d'euros, augmenteraient de 4,4 %. Cette progression serait liée à quatre principaux facteurs : les versements de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie pour la mise en place de la loi « ASV », les recettes versées par l'État aux régions pour le financement des formations supplémentaires, les crédits au titre de la gestion des fonds européens et les versements du fonds de soutien pour les emprunts à risque.

L'épargne brute (37,4 milliards d'euros), différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement, enregistrerait un léger repli (- 2,6 %), après une hausse l'année précédente qui faisait, elle-même, suite à trois années de baisse. Cette contraction résulterait d'une progression plus rapide des dépenses que des recettes. Cette baisse de l'épargne brute s'observerait pour tous les niveaux de collectivités (bloc communal, départements et régions). Le taux d'épargne brute, qui correspond à l'épargne rapportée aux recettes de fonctionnement et qui permet de mesurer la capacité des collectivités à dégager des marges de manœuvre financières, serait de 17 % soit le plus faible taux depuis le début des années 1980.

Évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales



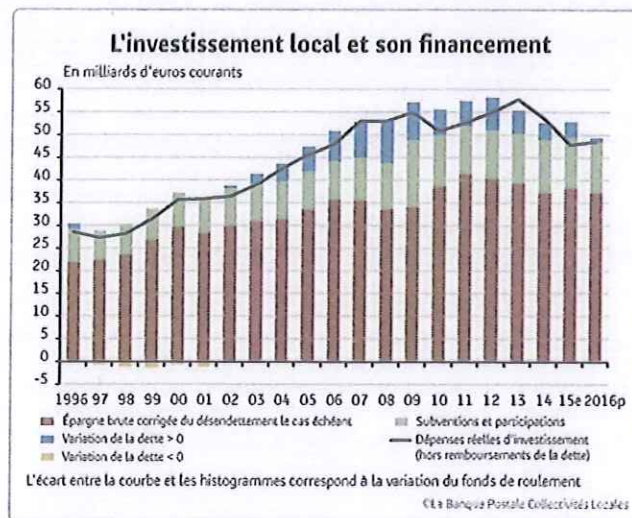
Légère reprise de l'investissement et baisse des emprunts mobilisés

Malgré cette réduction des marges de manœuvre financières, **les dépenses d'investissement des collectivités locales** (hors remboursements de la dette) pourraient repartir à la hausse. La très forte contraction des volumes d'investissement de 2014 et 2015 (- 17 % en cumul sur les deux années) prendrait fin. La reprise serait néanmoins tenue, estimée à + 1,3 %, et résulterait d'une hausse de 0,5 % sur les dépenses d'équipement (85 % des investissements) et de + 5,7 % sur les autres dépenses composées notamment des subventions versées à des tiers. Cette dernière composante ne devrait sa dynamique qu'à l'influence des versements des régions au titre des fonds européens et aux premiers remboursements par les collectivités de l'avance de FCTVA octroyée par la Caisse des dépôts en 2015.

Les dépenses d'équipement des collectivités locales s'élèveraient à 41,3 milliards d'euros, dont près de 80 % sont assurés par le bloc communal (y compris budgets annexes et syndicats). C'est d'ailleurs cet échelon qui en porterait toute la hausse, les départements et les régions enregistrant une baisse sur ce poste. La reprise demeurerait modeste et les niveaux d'équipement correspondraient à ceux du début des années 2000 (en euros constants, c'est-à-dire hors impact des prix).

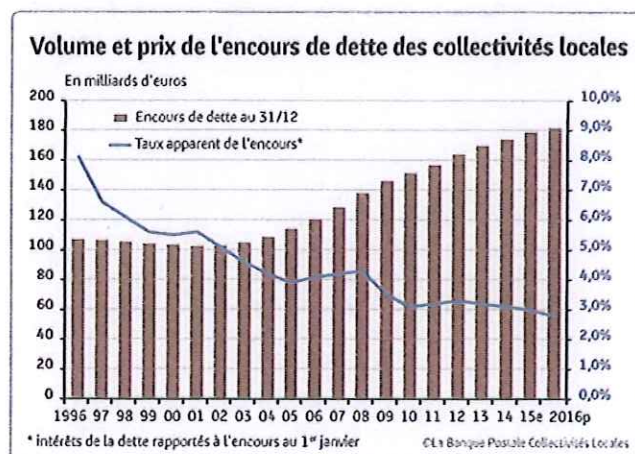
Les dépenses d'investissement seraient financées quasi exclusivement (98 %) par un autofinancement (épargne brute corrigée de la variation du fonds de roulement) de 36,6 milliards d'euros et des recettes d'investissement de 11,1 milliards d'euros. Ces dernières se tasseraient légèrement (- 0,4 %, et - 2,3 % hors impact de la gestion des fonds européens par les régions) en raison d'une part, de la forte baisse du **fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)** dont les attributions sont directement liées à l'évolution des dépenses d'investissement réalisées en 2014 et 2015, et, d'autre part, de dotations qui voient leur montant augmenter dans le cadre des **mesures gouvernementales mises en place pour soutenir l'investissement local**. Ainsi, les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) sont une nouvelle fois majorés de 200 millions d'euros, et une dotation de soutien à l'investissement du bloc communal est créée, à hauteur de 800 millions d'euros dont les versements s'étaleront sur plusieurs années. Au titre de l'année 2016, y compris les montants relatifs à l'aide aux maires bâtisseurs créée en 2015, ce sont environ 250 millions de crédits de paiement qui seraient inscrits dans les comptes des communes et de leurs groupements.

Le recours à l'endettement (emprunts moins remboursements) limité à + 0,9 milliard d'euros permettrait de combler le reste à financer. Ce flux net de dette proviendrait d'emprunts en net recul (- 10,5 %) et de remboursements en hausse de 2,9 %, en cohérence avec la progression passée de la dette. Compte tenu des niveaux de taux historiquement bas, le volume des emprunts pourrait néanmoins s'avérer un peu supérieur, les collectivités locales mobilisant des emprunts par anticipation, décalant ainsi le repli sur les années suivantes.



Le résultat de l'exercice serait excédentaire de 0,8 milliard d'euros, un niveau faible comparé à la forte hausse de trésorerie de 2015 (près de 5 milliards d'euros).

L'encours de dette s'élèverait à 181,7 milliards d'euros fin 2016, soit une hausse de 1,5 % qui découlerait du niveau du flux net de dette mais également de la capitalisation d'indemnités de remboursements anticipés (IRA) dont le montant pourrait être deux fois plus important qu'en 2015, soit 1,8 milliard d'euros. Ces IRA correspondent notamment aux indemnités dues par certaines collectivités locales dans le cadre de la renégociation des emprunts structurés à risque et qu'elles ont capitalisées dans leur encours de dette. La création du fonds de soutien aux emprunts à risque, doté de 3 milliards d'euros, permet d'aider à financer, en moyenne la moitié de ces IRA, la limite étant fixée à 75 % de leur montant. L'aide du fonds, enregistrée en recettes de fonctionnement, est versée annuellement à parts égales jusqu'en 2028.



ÉPREUVE N° 14