

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de M. Christian MARTIN, conseiller maître, président de la formation interjuridictions « Finances publiques locales », sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour des comptes, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur les concours financiers de l'État et les disparités de dépenses des communes et de leurs groupements..... 2
- Présences en réunion..... 16

Mardi

29 novembre 2016

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 42

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

**Présidence
de M. Gilles Carrez,
*Président***



La commission entend M. Christian Martin, conseiller maître, président de la formation interjuridictions « Finances publiques locales », sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour des comptes, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur les concours financiers de l'État et les disparités de dépenses des communes et de leurs groupements.

M. le président Gilles Carrez. La Cour des comptes nous présente aujourd'hui le deuxième des quatre rapports que nous lui avons demandés fin 2015 en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il en restera donc deux à examiner au début de l'année prochaine, l'un portant sur la mutualisation des moyens des services de police technique et scientifique, l'autre, sur l'efficacité de la direction générale des finances publiques (DGFIP) dans la collecte des impôts.

J'ai proposé ce rapport l'an dernier, à la suite d'échanges réguliers avec mon collègue et ami Charles de Courson. Nous partageons tous l'idée qu'il est nécessaire de mieux maîtriser la dépense publique. S'agissant de la dépense locale, qui a fortement progressé, nous nous interrogeons sur le rôle des dotations de compensation et de péréquation dans cette maîtrise de la dépense publique. La péréquation, par exemple, est fonction de critères – revenu par habitants, pourcentage de logements sociaux, effort fiscal par habitant, entre autres – dont on n'est pas absolument sûr qu'ils incitent à une meilleure maîtrise de la dépense. Sur cette question, nous avons fait avec Michel Thénault, qui a été directeur général des collectivités territoriales, un travail ayant permis de révéler une donnée de bon sens, à savoir que la raison principale des disparités de dépenses entre collectivités était le niveau de ressources. En d'autres termes : plus on est riche, plus on dépense.

Le rapport de la Cour des comptes ne va pas dans le sens que j'aurais pu présupposer. Ses conclusions sont très intéressantes, confirmant les travaux conduits ici à l'initiative de Christine Pires Beaune, mais nous restons un peu sur notre faim : pourriez-vous par conséquent nous en dire davantage, monsieur Martin ? Nous aurons en effet grand besoin, dans les années à venir, d'instruments permettant, malgré l'article 72 de la Constitution, un meilleur pilotage de la dépense publique locale – et ce sans revenir aux coûts standards chers à Bercy, ni à certaines techniques qui ont été utilisées dans des pays comme le Royaume-Uni, la Suède et le Canada, consistant à « toiser » cette dépense depuis la capitale.

M. Christian Martin, conseiller maître à la Cour des comptes. Je vous remercie de m'avoir invité. Je suis entouré de MM. Brice Blondel, conseiller référendaire à la Cour des comptes, rapporteur général de cette enquête, et Matthieu Leprince, enseignant-chercheur à l'université Rennes 1. Nous avons aussi été assistés par un excellent stagiaire de l'École normale supérieure (ENS) de Cachan, Matthieu Pourieux, qui a beaucoup travaillé sur la partie économétrique de notre rapport.

M. le président Gilles Carrez. La célèbre école d'économie des finances locales de Rennes a été animée, les plus anciens s'en souviennent, par Yves Fréville d'abord, puis par les professeurs Alain Guengant et Guy Gilbert. Je vois que la tradition perdure...

M. Christian Martin. Ce rapport a été délibéré, au stade provisoire puis définitif, par la formation interjuridictions sur les finances publiques locales, que je préside et qui élabore par ailleurs chaque année le rapport public de la Cour sur la situation financière et la

gestion des collectivités locales. Le rapport a été adressé aux ministères concernés ainsi qu'aux associations d'élus locaux, et leurs réponses ont naturellement été prises en compte.

La démonstration du rapport s'articule autour de trois points. Elle part du constat qu'il y a de grandes disparités dans les montants par habitant des dépenses des communes et de leurs groupements, et plus encore des dotations qui leur sont versées. Cela incite à se demander s'il n'y a pas un lien entre ces disparités. Le deuxième point concerne la méthodologie retenue par la Cour des comptes sur les plans statistique et économétrique. Troisième et dernier point, le rapport présente les conclusions de cette étude assez technique et par conséquent assez inhabituelle pour la Cour – les instances de délibéré ont d'ailleurs un peu tiqué, mais ont fini par considérer comme positive l'acceptation de cette demande, qui nous a fait beaucoup de bien en nous incitant à innover dans ses méthodes et à travailler avec le monde universitaire. Cette étude technique a toutefois une vocation limitée : celle d'être une aide à la réflexion et, le cas échéant, à la décision qui appartient au Parlement et à lui seul.

Premier point : on constate des disparités importantes de montant de dépenses par habitant.

Ces dépenses ont progressé de façon soutenue sur une longue période, mais leur augmentation a récemment ralenti. Entre 2009 et 2013, leur croissance, pour l'ensemble des collectivités locales, a été de 9 % – et de 13 % pour le seul bloc communal. En 2015-2016, on a assisté à un ralentissement de cette croissance – notamment pour les dépenses de fonctionnement – en lien avec la baisse des concours financiers de l'État, ce qui confirme le bien-fondé de la question posée par la commission des finances à la Cour. Mais les disparités restent fortes.

Le rapport interdéciles, soit le rapport entre la dépense par habitant des 10 % des communes qui dépensent le plus et celle des 10 % qui dépensent le moins, est de 3,28 pour les dépenses totales et de 2,75 pour les dépenses de fonctionnement. Ce rapport interdéciles est un peu moins élevé pour les ensembles intercommunaux, mais tout de même assez important : 2,03 pour les dépenses totales et 2,13 pour les dépenses de fonctionnement. Les écarts sont tout aussi grands lorsqu'on sélectionne des collectivités de même strate démographique ou ayant un potentiel fiscal comparable. On se dit alors que de multiples facteurs peuvent influencer sur le montant des dépenses.

Le premier facteur qu'a examiné la Cour est celui des dotations versées aux collectivités. Le rapport de 2010 indiquait que ces dotations pouvaient peser sur l'évolution de la dépense. La Cour des comptes a retenu une acception assez extensive de la notion de dotation : le périmètre intègre l'ensemble des dotations de l'État qui ont une vocation de compensation ou de péréquation, mais pas la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ni les versements du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), qui sont des subventions d'investissement. En revanche, nous avons pris en compte certaines ressources qui sont hors concours financiers *stricto sensu*, comme les versements du Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) ou encore les dispositifs de péréquation horizontale, qui pèsent de plus en plus lourd dans le système de péréquation. Le périmètre couvert représente, au total, 23 milliards d'euros de dotations.

M. le président Gilles Carrez. Vous n'avez donc pas pris en compte les dégrèvements, exonérations et allocations compensatrices ?

M. Christian Martin. Si. Elles figurent dans le rapport.

M. le président Gilles Carrez. Pour partie, donc ?

M. Christian Martin. Oui.

Comme vous le savez, la dotation globale de fonctionnement (DGF) aura baissé de 30 % entre 2013 et 2017. Les péréquations ont été accrues en contrepartie, mais les dotations de péréquation, au sens large, ne représentent que 20 % des 23 milliards d’euros embrassés dans l’étude de la Cour. La part de la péréquation dans les dotations a plutôt progressé pour les communes, et plutôt baissé pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à cause du prélèvement effectué au titre de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP), pesant sur la dotation d’intercommunalité qui a, pour moitié, une vocation de péréquation. Au total, 80 % de ces flux financiers sont des dotations forfaitaires de compensation.

Le volet statistique de notre étude montre qu’il existe également de fortes disparités entre les dotations dont bénéficient les collectivités, et que ces disparités sont plus importantes que celles relatives aux dépenses : le rapport interdéciles est de 3,5 pour les communes, de 2,8 pour les ensembles intercommunaux. Ces disparités résultent surtout de la dotation forfaitaire des communes, qui comporte en son sein des dispositifs de compensation ayant cristallisé des inégalités de richesse historiques.

Partant de ce constat, la Cour a élaboré une méthodologie, avec ses propres outils statistiques. D’une part, elle s’est constitué sa propre base de données, relatives à l’année 2015, à partir de plusieurs fichiers transmis par la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la DGFIP, pour sélectionner les différents facteurs – de ressources et de charges. Ensuite, elle a bâti un modèle économétrique pour évaluer l’élasticité de la dépense par rapport à chacun des principaux facteurs. Il était indispensable de recourir à l’économétrie, car il y a des relations entre ces différents facteurs. Il n’est pas pertinent de ne regarder, par exemple, que la relation entre le niveau de la dépense et celui du potentiel fiscal, ou encore les dotations. Ces dernières dépendent aussi d’autres paramètres.

Nous avons opté pour un modèle de demande : la dépense locale est analysée comme le produit du niveau de service public par le coût marginal de production de ce service. Le niveau de service public est considéré comme une demande émise par l’électeur ou le contribuable médian : les choix locaux de dépenses sont adaptés à la demande de l’électeur médian. Cette demande augmente avec le revenu de l’électeur et décroît avec le « prix fiscal » des services, c’est-à-dire le coût qu’il supporte à travers les impôts locaux qu’il acquitte.

Nous aurions pu choisir un modèle d’offre, qui aurait consisté à partir du principe que c’est avant tout la richesse fiscale, et non le prix fiscal, qui agit sur le niveau de services. Nous avons fait le choix inverse, non pas de façon aléatoire ni arbitraire, mais pour deux raisons principales. D’une part, il fait l’objet d’un large consensus dans le monde des experts et de la recherche, alors que le modèle de l’offre donne lieu à différentes formulations. D’autre part, c’est le même type de modèle qui avait été retenu par les professeurs Gilbert et Guengant, notamment pour les résultats exploités dans leur rapport de 2010. Il était donc intéressant de pouvoir comparer nos résultats avec ceux d’il y a six ans, qui s’appuyaient sur des données de 2005. Nous avons quand même pris la précaution de sécuriser la robustesse de ce modèle économétrique en le soumettant à plusieurs experts, notamment à des statisticiens

de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Nous avons discuté avec eux de l'endogénéité de certaines variables.

J'en viens aux conclusions et aux recommandations de la Cour.

Quatre conclusions principales se dégagent de l'étude.

Première conclusion : les disparités de dépense par habitant s'expliquent, s'agissant des communes, pour 50 % par les disparités de ressources et pour 21,5 % par des variables de charges. On retrouve donc les mêmes conclusions qu'en 2005 et en 2010. En revanche, pour les ensembles intercommunaux, niveau dont la pertinence est plus grande aujourd'hui, les facteurs de ressources ne pèsent pas plus que les facteurs de charges pour expliquer les disparités de dépense.

Mme Marie-Christine Dalloz. Ces ensembles intercommunaux ont davantage de dépenses d'investissement que de dépenses de fonctionnement.

M. Christian Martin. Sans doute. On constate aussi que les variables retenues pour représenter le degré d'intégration intercommunale ne contribuent qu'à la marge, pour moins de 2 %, à expliquer ces disparités de dépenses. Il semble que le développement de l'intercommunalité n'ait pas encore eu d'effet sur la réduction des inégalités de dépenses entre les différents territoires.

M. Marc Francina. Il faudra dix ans pour cela !

M. Christian Martin. Les données datent de 2015. Il faudra sans doute du temps, en effet, pour constater des évolutions notables.

Deuxième conclusion, qui rejoint celles du précédent rapport : au sein des ressources, les dotations fournissent la première explication des disparités de dépenses. Elles contribuent, à elles seules, à près de la moitié de l'effet « ressources » : à 46 % pour les communes, à 52 % pour les ensembles intercommunaux. En revanche, le ratio fiscal, c'est-à-dire le coût fiscal supporté par le contribuable médian, n'a qu'un impact relativement faible sur le niveau de la dépense : 10 % pour les communes, 12 % pour les ensembles intercommunaux.

Résultat surprenant, le revenu par habitant a un impact quasi nul sur les disparités de dépenses. Il convient néanmoins de relativiser cette affirmation : on constate en réalité que lorsque des communes sont dans la même situation de potentiel fiscal ou de revenu par habitant, les dotations ont beaucoup d'effet sur le niveau de la dépense.

Troisième conclusion : la contribution des dotations aux disparités de dépenses vient pour les trois quarts des dotations forfaitaires ou compensatrices, et pour un quart seulement des dotations de péréquation. Cela s'explique par le fait que les dotations forfaitaires ont été constituées par sédimentations successives, ayant cristallisé depuis longtemps des inégalités initiales ou historiques, notamment de richesse fiscale. Par conséquent, les écarts de dotations forfaitaires amplifient les inégalités de richesse fiscale.

Le prolongement pratique de ce constat est qu'il paraît judicieux, pour obtenir une meilleure maîtrise des dépenses locales, de mettre en œuvre la CRFP en réduisant la part des dotations forfaitaires et, en contrepartie partielle, en augmentant celle des dotations de péréquation. Le problème, c'est que la dotation forfaitaire, bien souvent, n'y suffit plus. Il

faudrait donc élargir le périmètre à d'autres dotations forfaitaires, comme il est proposé dans le rapport établi en juillet 2016 pour votre commission des finances par Mmes Pires Beaune et Louwagie.

Quatrième conclusion : les variables de charges expliquent les disparités de dépenses dans une proportion nettement plus faible que les variables de ressources. Il existe différentes variables de charges, et l'élasticité de chacune d'elles est bien plus faible que celle des dotations. Les principales variables de ressources sont les dotations et la richesse fiscale, alors qu'il y a toute une série de paramètres censés représenter le niveau de charges auquel est exposée une collectivité. L'éclatement de ces charges réduit le rôle de chacune d'entre elles. Si on fait l'effort de les regrouper, on observe que le niveau de charges pèse tout de même, lui aussi, sur les dépenses. On voit ainsi que les critères de charges relatifs à la population des collectivités – nombre de résidents, part des enfants d'âge scolaire, nombre d'actifs – pèsent sur les disparités de dépenses. De même, la fonction touristique est une autre variable de dépenses importante, bien plus que les variables « de territoire » comme la localisation en zone de montagne ou en zone de revitalisation rurale (ZRR), la concentration urbaine, la voirie ou la superficie.

Les travaux de la Cour n'ont pas permis, en revanche, de conclure au caractère significatif de plusieurs variables qui sont pourtant souvent retenues comme étant des variables de charges : les critères de centralité, le nombre de bénéficiaires des aides au logement, le nombre de logements sociaux.

Partant de ces résultats, la Cour a formulé trois recommandations.

La première porte sur la réduction souhaitable de la part des dotations forfaitaires, qui paraît compatible avec une meilleure maîtrise de la dépense locale et confirme le bien-fondé de la stratégie qui a été suivie jusqu'à présent. La Cour plaide d'ailleurs, de façon plus générale, pour une réforme globale des dotations de l'État au sens large, s'orientant vers une réduction des composantes forfaitaires au profit de dotations qui représentent davantage les niveaux de richesse et de charges auxquels les collectivités sont réellement exposées.

La deuxième recommandation vise à la poursuite du développement des dispositifs de péréquation, à condition qu'en soient évalués l'impact sur la situation financière des collectivités et l'efficacité dans la réduction des inégalités. Un effort de cohérence doit être fait dans la définition des objectifs et des indicateurs de ces différentes dotations. Il convient également, comme cela nous a été confirmé par certaines associations de collectivités parmi lesquelles l'Assemblée des communautés de France (AdCF), de faire un effort d'articulation entre péréquation verticale et péréquation horizontale – la seconde ne tenant pas compte des effets de la première, ce qui peut avoir des conséquences assez violentes.

La troisième recommandation porte sur la réforme de certaines variables, retenues pour l'attribution des dotations, et dont la pertinence et la fiabilité sont insuffisamment avérées. Il s'agit en particulier de certains indicateurs de richesse et de charges retenus pour le calcul des dotations. Il faudra aussi tenir compte à partir de janvier prochain, en matière de richesse et de charges, de la nouvelle carte intercommunale, qui induira une nouvelle carte des inégalités entre les territoires.

Tels ont été les travaux de la Cour et sa méthode. Nous espérons avoir répondu aux attentes de votre commission. Nous avons noté que le projet de loi de finances pour 2017 comportait des dispositions répondant en partie, mais en partie seulement, aux

recommandations que je viens de mentionner. Pour la Cour, la réforme globale des dotations aux collectivités est un chantier urgent, car le dispositif actuel a atteint ses limites, comme le montre la mise en œuvre de plus en plus délicate de la CRFP.

Mme Christine Pires Beaune. Je veux d'abord remercier la Cour des comptes et l'université de Rennes pour leurs travaux, et suis heureuse de constater que l'étude qu'elles ont menée va dans le même sens que le rapport que j'avais rédigé avec le sénateur Jean Germain et que celui, plus récent, que j'ai élaboré avec Véronique Louwagie.

Le présent rapport de la Cour des comptes confirme que la péréquation verticale – celle que visent à assurer la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP) – n'a pas d'effet inflationniste sur la dépense. Il confirme aussi que les dotations forfaitaires – les parts figées – sont à l'origine d'importants écarts de ressources entre collectivités comparables. Il confirme enfin la nécessité de revoir certains indicateurs, dont le potentiel fiscal et le potentiel financier par habitant.

La Cour apporte aussi des éléments explicatifs intéressants. Vous avez analysé les variables explicatives des disparités de dépenses de fonctionnement : ce sont les variables de ressources qui expliquent pour 50 % ces disparités et, parmi elles, ce sont les dotations – c'est-à-dire les parts figées – qui expliquent la moitié de ces 50 %. Le ratio fiscal, en revanche, ne les explique que pour 10 % à 12 %. Nous avons également identifié ce phénomène, mais sans le quantifier.

Je suis étonnée de constater l'influence des variables de charges. Les variables liées à la population et à l'intensité touristique expliquent davantage les disparités de dépenses que celles liées au territoire – comme la voirie, la superficie, le fait d'être en zone de montagne ou en ZRR. Autre point surprenant, le revenu par habitant n'a qu'un impact marginal sur le niveau de dépenses. Cela m'interpelle, car le projet de loi de finances (PLF) pour 2017 comporte une disposition tendant à accroître encore le poids du critère de revenu par habitant dans le calcul de la DSU au détriment de celui du potentiel fiscal, alors que, si l'on en croit votre analyse, il faudrait plutôt faire l'inverse, même si le potentiel fiscal n'est pas un critère parfait. Troisième surprise, enfin : les critères de centralité, selon vous, n'expliquent pas les disparités de dépenses. La question nous avait également troublés, et nous ne les avons d'ailleurs pas retenus à l'article 150 de la loi de finances pour 2016, faute de parvenir à les définir de façon pertinente. Cet aspect mériterait à lui seul une étude à part entière.

Quant aux conclusions de votre étude, je les partage entièrement. Il faut effectivement mener une réforme globale des concours financiers afin de réduire – non pas brutalement, mais progressivement – les parts figées. Il convient aussi d'intensifier les dispositifs de péréquation verticaux et d'évaluer cette intensification. La contribution des EPCI au redressement des finances publiques ne devrait pas reposer sur la dotation d'intercommunalité mais, nous l'avons dit, sur les dotations de compensation, ce qui serait plus équitable.

J'aurais aimé, par ailleurs, que vous vous interrogiez sur les conséquences que pourrait avoir une dotation territorialisée sur le niveau de dépenses.

Enfin, je rejoins le président Carrez quant à l'impérieuse nécessité pour l'Assemblée nationale de se doter d'outils de simulation et d'évaluation – même si j'ignore si cela suppose d'établir un partenariat avec l'université de Rennes.

M. Marc Francina. Votre exposé, monsieur le conseiller maître, était très intéressant. *Quid*, cela dit, des communes touristiques, dont les investissements sont très importants par rapport à leur population, et bien supérieurs à ceux de toutes les autres communes ? En tant que président de l'Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT), je puis vous assurer aussi que les frais de fonctionnement supportés par les communes touristiques sont énormes. Il est impossible de laisser un centre nautique fermé pendant neuf mois sans payer le fonctionnement ! Or, dans ma ville, considérée comme riche, je n'ai plus de DSR, plus de DSU, plus de DGF, plus rien. Nous sommes surclassés – ma commune est inscrite dans la catégorie des villes de plus de 50 000 habitants, alors qu'elle en compte 11 000 – mais, même en termes de péréquation au sein des intercommunalités, nous sommes perdants. Ce ne sont pourtant pas les intercommunalités qui prennent en charge les investissements touristiques. Et avec la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), le capharnaüm va encore s'accroître !

On parle beaucoup de l'industrie du tourisme, mais il n'y a pas grand monde pour la soutenir !

M. Charles de Courson. J'aimerais des précisions sur le modèle économétrique que vous avez choisi. Je ne suis pas le seul ici à rêver d'une présentation fonctionnelle – au moins pour les grandes fonctions : l'école et la voirie doivent représenter 70 % des dépenses de fonctionnement des communes. Or les disparités, je le constate comme président d'une communauté de communes, sont énormes. Dans le cas des écoles, il serait intéressant de connaître le coût par élève dans chaque commune ; cela permettrait d'étudier les éventuels avantages financiers du regroupement d'écoles en zone rurale, par exemple. Mais vous n'avez pas, si je comprends bien, pu descendre à ce niveau de détail. Il serait pourtant très intéressant de raisonner à partir des coûts des différentes fonctions.

M. Régis Juanico. Votre rapport revient sur le rôle éventuel de la baisse des dotations intervenue ces dernières années dans l'infléchissement de la dépense publique locale. La DGF a, en quelques années, diminué de 8 à 9 milliards d'euros. Certaines collectivités ont pris prétexte de cette baisse pour diminuer les dépenses consacrées à la culture, à la vie associative, au sport, plutôt que leurs dépenses de fonctionnement.

Mais l'État a mis en place de nouveaux fonds, très significativement abondés ces deux dernières années, notamment la DETR et le Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL). Les avez-vous intégrés à vos réflexions ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Merci de ce travail ; ce rapport nous servira de référence. Ce sont des questions sur lesquelles nous avons beaucoup travaillé, notamment au Comité des finances locales (CFL), mais jusqu'ici la montagne a accouché d'une souris. Ce qui est sûr, c'est que les dotations ont diminué de 30 % en 2009 et 2013, et que les communes sont moins touchées que les EPCI.

Vous parlez de sédimentation. C'est un point essentiel, qui fonde l'une de mes grandes craintes à propos des communes nouvelles. Leurs dotations ont été figées pour trois ans lorsqu'elles comptent moins de 10 000 habitants. Or, l'expérience prouve que lorsque l'on fige une dotation, on n'y revient pas. Il faudra un jour remettre à plat tous ces héritages du passé.

Nous nous sommes également beaucoup interrogés, notamment dans le cadre du CFL, sur les dotations forfaitaires et les dotations de péréquation. Vous plaidez pour une

profonde réforme des dotations et pour une montée en puissance des dotations de péréquation. Mais cela ne risque-t-il pas de favoriser les mauvais gestionnaires ? La réalité est que les communes offrent des services très différents, pour des coûts également très différents. En augmentant les dotations des communes dont les charges sont importantes, ne prend-on pas le risque de pénaliser les bons gestionnaires ? Toutes les dépenses ne doivent pas être compensées. C'est un aspect auquel il faut être extrêmement attentif.

J'ai quelques exemples en tête, à commencer par celui de Sarcelles, qui a bénéficié de nombreuses dotations, et dont les avantages ont été figés.

Quant aux critères relatifs à la population, dont vous souhaiteriez qu'ils soient mieux pris en considération, à quels paramètres pensez-vous précisément ? S'agit-il du nombre d'habitants, du revenu par habitant, du nombre de personnes par tranche d'âge ? Les coûts et les services ne seront pas les mêmes pour une commune dont la population est très jeune que pour une autre dont la population est plus âgée.

M. Olivier Carré. Il me paraît difficile d'utiliser des modèles économétriques quand la dépense varie non pas de façon aléatoire mais en fonction de décisions politiques individuelles. Le rapport le dit d'ailleurs de façon très honnête : il y a une limite aux corrélations qui peuvent être déterminées.

S'agissant du niveau de dépenses, il faut prendre en considération l'importance des charges obligatoires dues au renforcement des normes. Les données COFOG – *Classification of the Functions of Government* (classification des fonctions des administrations publiques) – de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) montrent que l'essentiel de l'augmentation des dépenses des collectivités locales en France au cours des dernières années est dû à ce phénomène, notamment en matière environnementale – assainissement, gestion des déchets, qualité de l'eau... L'augmentation atteint parfois 160 % sur une dizaine d'années. Si ces dépenses contribuent à améliorer la santé et la qualité de vie de nos concitoyens, elles n'en sont pas moins rendues obligatoires par l'État et par une aggravation du poids de la réglementation.

De la même manière, ce sont souvent la carence ou les injonctions de l'État qui ont mené à des dépenses nouvelles importantes, et qui deviennent quasi obligatoires. C'est le cas des dépenses liées aux nouveaux rythmes scolaires, qui expliquent une grande partie des augmentations d'effectifs dans le bloc communal au cours des deux dernières années. De même, en matière de sécurité, les maires ont d'abord agi d'eux-mêmes, puis ils ont été encouragés par l'État, qui s'est peu à peu retiré et réorganisé, à prendre des initiatives. L'État reconnaît maintenant pleinement le binôme formé par la police nationale et la police municipale, qui a permis de maintenir le niveau de services attendu par nos concitoyens.

En revanche, le financement de la culture ou du sport dépend de la demande sociale et de décisions politiques locales.

Si les dotations, notamment forfaitaires, diminuent, alors les collectivités locales doivent pouvoir retrouver des marges de manœuvre. Or, au cours des dernières années, c'est l'inverse qui a été fait. La gestion communale en est rendue très difficile, alors que, j'en suis persuadé, les collectivités locales seraient mieux gérées si les règles étaient assouplies.

M. Jacques Péliissard. Nous cherchons tous à assurer l'efficacité de la dépense publique. À cet égard, les intercommunalités sont longtemps apparues comme un outil

intéressant ; mais c'est loin d'être l'arme absolue : « *toutes choses égales par ailleurs* », écrivez-vous, « *une augmentation de 10 % des dépenses intercommunales réduit de seulement 1 % celles des communes* ».

La commune nouvelle peut apporter de nouvelles solutions, en permettant une rationalisation bien plus poussée, en supprimant des doublons. Quel est le regard de la Cour sur ce processus de fusion ?

M. Éric Alauzet. La baisse des dotations a été atténuée par quelque 2,5 milliards d'euros de ressources nouvelles – augmentation de 4 % et élargissement du FCTVA, fonds de résolution des emprunts toxiques... Le problème, c'est que ces 2,5 milliards n'ont pas été répartis équitablement du tout. Tout dépend des moyens des communes, des opportunités... L'équité a voté en éclats ! Avez-vous analysé ce point qui me semble essentiel ?

M. le président Gilles Carrez. J'aimerais entendre M. Leprince nous détailler les raisons du choix du modèle économétrique, qui s'appuie, si je comprends bien, sur un citoyen médian et une demande théorique.

Je suis frappé d'entendre, à chaque élection – primaire ou plus officielle –, des candidats qui proposent de faire évoluer les dotations afin d'encourager une meilleure gestion. Mais on se garde bien de définir ce qu'est une bonne gestion ! Votre rapport montre qu'il existe des écarts absolument considérables de dépenses entre des communes comparables. Le grand slogan que l'on entendait lors de la discussion de la LOLF, c'était « dépenser moins en dépensant mieux ». Aujourd'hui, faut-il nécessairement favoriser les collectivités locales qui dépensent moins ? Autrement dit, dépenser moins, est-ce forcément bien gérer ?

Mme Christine Pires Beaune. Une dernière question : pouvez-vous confirmer que votre rapport porte uniquement sur les budgets principaux et non sur les budgets annexes ?

M. Christian Martin, conseiller maître. Absolument.

Merci de toutes ces questions de fond.

Monsieur de Courson, s'agissant de l'approche fonctionnelle, nous rencontrons un problème de fiabilité des comptabilités fonctionnelles des communes, sur lesquels nous devrions nous appuyer pour une enquête à grande échelle. Nous avons ici adopté une approche statistique et économétrique pour l'ensemble du territoire. En revanche, je peux vous annoncer que nous avons l'intention d'utiliser cette approche fonctionnelle dans nos travaux : dès l'an prochain, dans le cadre de la formation que je préside, les chambres régionales des comptes vont se pencher sur les compétences scolaires des communes et des intercommunalités, en examinant le coût moyen par élève dans différentes communes. Nous compléterons par d'autres approches plus statistiques. Il serait intéressant de mener aussi de telles études sur la voirie, sur les missions des départements... Ces travaux permettront de mieux comprendre où se situent les marges de progrès dans l'organisation des services.

Monsieur Juanico, notre base de données a été construite à partir des chiffres de 2015 : par construction, nous n'avons donc pu examiner le rôle du FSIL ou de l'augmentation de la DETR. C'est un dossier à suivre.

Madame Dalloz, notre rapport montre que le rôle des dotations de péréquation dans les disparités des dépenses communales est faible par rapport à celui joué par les dotations

forfaitaires. Je reconnais que ce résultat n'est pas intuitif. Mais c'est ce que montre notre modèle, qui permet de dégager une rationalité d'ensemble de décisions locales multiples.

M. le président Gilles Carrez. Vous suggérez que les dotations compensatoires pourraient être plus souvent utilisées pour modérer l'effort fiscal que pour accroître l'offre de services publics, et donc la dépense. Si cette hypothèse est vraie, alors elle légitime les démarches entreprises par notre commission.

M. Christian Martin, conseiller maître. Elle doit d'abord être documentée.

M. Charles de Courson. Mais c'est vrai, je l'ai constaté empiriquement ! Lorsque l'on a créé de nouvelles intercommunalités, les communes concernées ont conservé leur DGF et une nouvelle DGF est venue s'ajouter à l'ancienne. La situation était très favorable, surtout lorsque les intercommunalités n'ont pas repris, ou peu, les dettes des communes. Avec ces recettes supplémentaires, on a pu faire des choses formidables, sans augmenter d'un sou la pression fiscale ! Je suis tout à fait persuadé que votre hypothèse sera vérifiée.

M. Christian Martin, conseiller maître. Monsieur Carré, les normes et les transferts de compétences pèsent, bien entendu, sur les dépenses des collectivités territoriales, notre rapport annuel le montre – ce fut récemment le cas des décisions prises par l'État en matière salariale, qui expliquent 40 % de l'accroissement de la masse salariale. Mais ces facteurs concernent toutes les collectivités locales de façon égale, et ne peuvent donc expliquer les disparités de dépenses. C'est pourquoi nous essayons de chercher quels sont, en amont, les autres facteurs d'explication de ces niveaux très différents de dépenses publiques locales.

Monsieur Péliissard, la Cour a l'intention de se pencher prochainement sur ce phénomène remarquable que constituent les communes nouvelles, et sur leur rôle dans la recherche d'une meilleure efficacité de la dépense publique.

Monsieur Alauzet, le FCTVA relève d'une autre logique, celle du soutien à l'investissement. Il n'a pas vocation à compenser la baisse de la DGF. Notre rapport annuel analyse ces transferts financiers. Mais nous ne globalisons pas tout : chaque opération a sa justification propre.

M. Matthieu Leprince, enseignant-chercheur à l'université Rennes 1. Le modèle économétrique est bâti en adoptant la grille de lecture d'un modèle de demande, car nous estimons que les élus et les collectivités ont pour priorité de satisfaire la population, qui demande des services. L'analyse économique a énormément investi pour comprendre les déterminants de la demande de services, privés ou publics.

En dernière analyse, la demande est fonction du revenu – la demande croît avec la richesse – et du prix. Dans notre cas, nous ne disposons pas d'un prix de marché, mais nous pouvons calculer un équivalent-prix : il s'agit, si la dépense publique augmente d'un euro, de la part de cette dépense supplémentaire qui est supportée fiscalement par l'électeur, *via* la taxe d'habitation, qui est l'impôt le plus courant.

C'est la grille de lecture des inégalités de dépenses, et le guide qui permet de structurer le modèle afin d'éviter des approches *ad hoc*, dans lesquelles les différents experts retiennent différentes variables – si bien qu'on finit par ne plus savoir quelle approche choisir.

Cette grille de lecture permet de structurer le modèle économétrique et d'analyser l'impact des dotations, de la structure du potentiel fiscal et de l'ensemble des variables de charges sur la dépense. C'est l'approche qui a été la plus mobilisée dans les travaux français, notamment par Alain Guengant. Elle est extrêmement utilisée au niveau international et a le mérite de la robustesse. Il est possible de chercher des alternatives, mais cela n'a pas été la priorité des travaux académiques, donc nous avons préféré nous en tenir aux travaux les plus courants, les plus robustes, et qui permettaient de comparer les données de 2015 avec celles de 2005, voire avec des résultats plus anciens.

M. le président Gilles Carrez. Ce qui me frappe, sur le terrain, c'est que la corrélation, aux yeux de nos concitoyens, entre l'impôt qu'ils paient et le service qu'ils demandent est très ténue, très difficile à établir. Souvent, je prends l'image d'un cerveau dans lequel l'hémisphère gauche demanderait plus de dépenses et l'hémisphère droit moins d'impôts.

Récemment, nous avons décidé des augmentations d'impôts dans ma commune. Je pensais que nous allions recevoir des lettres de protestation, mais nous n'en avons reçu aucune, ce qui m'inquiète profondément !

M. Marc Francina. Il ne faut pas ! J'ai augmenté de 16 % il y a deux ans, et je n'ai pas reçu une lettre !

M. le président Gilles Carrez. Le rapport qualité-prix, que l'on voit bien dans le panier de la ménagère, est beaucoup plus difficile à établir dans notre cas.

C'est pourquoi, dans nos réflexions, nous sommes plus orientés vers un modèle d'offre. Il y a là, c'est vrai, un côté un peu technocratique, puisque cela revient à dire que nos concitoyens ne sont pas vraiment à même de juger, et que c'est à nous de faire de notre mieux pour avoir la dépense la plus efficace : le meilleur service tel que nous, élus, le voyons, et pour le moindre coût. Nous nous organisons donc en intercommunalités, nous consultons autour de nous pour savoir quelles sont les pratiques les plus intéressantes, et nous avons souvent des approches de coût standard.

Mais, spontanément, nous ne pouvons pas dire que nous définissons la quantité et la qualité de services publics en fonction de la réactivité des concitoyens au poids de la taxe d'habitation, qui n'est payée que par une partie d'entre eux. D'autant que la relation entre le montant effectivement payé et ce que reçoit la commune est compliquée à établir, du fait des dégrèvements, des abattements et des exonérations. Allez expliquer à un habitant dont le taux d'imposition à la taxe d'habitation a fortement augmenté d'une année sur l'autre que vous n'avez pas augmenté les taux, mais qu'un enfant a quitté son foyer, que son revenu fiscal de référence a changé... Nous connaissons tous cela, mais nous sommes bien en peine de l'expliquer.

Vous dites donc que le modèle utilisé est le modèle usuel, non seulement en France, mais aussi ailleurs en Europe ?

M. Matthieu Leprince, enseignant-chercheur. Certains travaux cherchent à diversifier les modèles, notamment par le recours aux modèles d'offre, mais les approches varient selon les auteurs. On ne sait pas quelle approche choisir pour analyser les dépenses, alors que le modèle de demande est robuste.

Ce que vous dites n'en est pas moins vrai : la part importante des contribuables qui ne paient pas la taxe d'habitation est un atténuateur du renvoi de la dépense additionnelle vers le contribuable, et limite donc le lien avec le contribuable. Il m'a tout de même semblé que ce modèle permet de capter l'essentiel des effets, et de bien traiter la question des effets des dotations sur la dépense.

Votre question initiale portait sur l'effet sur la dépense des dotations forfaitaires, sans objectif péréquateur, et des autres dotations dont l'objectif est péréquateur. La question est ouverte : nous ne connaissons pas la réponse.

Dans certains cas, localement, des collectivités dépensent une majeure partie des dotations de péréquation, et offrent donc plus de services. D'autres vont utiliser cette dotation de péréquation, non pas pour dépenser plus et élargir l'offre de services, mais pour modérer l'effort fiscal. Les deux comportements s'observent, et l'effet de stimulation de la dépense s'observe localement, mais en moyenne, globalement, il n'y a pas d'effet conséquent sur la dépense. Dès lors, il semblerait donc que ce soit l'autre effet qui domine : celui de modération de l'effort fiscal.

Cette question mérite d'être creusée et approfondie, mais nous ne nous l'étions pas vraiment posée avant que le rapport ne soit élaboré. La plupart des enquêtes et des travaux précédents réalisés par Alain Guengant globalisaient la DGF. La DGF et la compensation fiscale étaient comprises dans un grand ensemble qui ne permet pas d'analyser la disparité d'effets possibles en fonction des disparités d'objectifs. Car les différentes sous-dotations ont des objectifs, des historiques et des modalités de calcul différents.

M. Charles de Courson. Votre analyse est-elle identique pour les communes et pour les EPCI ? Ce n'est pas ce que j'ai compris à la lecture du rapport, il m'a semblé que l'effet DGF est plus important sur l'effort fiscal des EPCI.

M. Christian Martin, conseiller maître. De manière générale, les ressources pèsent moins, mais l'effet dotations pèse plus.

M. Brice Blondel, conseiller référendaire à la Cour des comptes. L'objectif du travail économétrique était de hiérarchiser des facteurs qui expliquent d'une part le niveau de la dépense, et d'autre part des inégalités de dépense.

De ce point de vue, il ne doit pas y avoir de contresens : la population et le potentiel fiscal sont des déterminants très importants du niveau de la dépense. Mais l'essentiel des collectivités, en métropole, se situent à des niveaux très proches : 80 % des communes ont une population de moins de 1 900 habitants. Les communes sont donc très comparables entre elles par leur population. Au sein de ces communes, c'est donc le niveau de dotation qui constitue le facteur le plus explicatif des disparités de dépenses.

En d'autres termes, la population et le potentiel fiscal déterminent très fortement le niveau de la dépense, mais expliquent beaucoup moins les inégalités entre collectivités comparables que ne le fait le niveau des dotations.

Nous aurions pu nous attendre à ce que cet effet soit noyé au niveau des intercommunalités, contrairement aux communes qui sont, par essence, très différentes les unes des autres. Mais l'étude montre, avec des variantes, qu'au niveau des ensembles intercommunaux qui agrègent les communes et les EPCI, la hiérarchie des facteurs est

globalement comparable. En tout état de cause, le rôle des dotations parmi les ressources est aussi fort au niveau des EPCI qu'au niveau des communes.

M. Charles de Courson. Les incidences des transferts de l'État vers les EPCI seraient donc proches de celles des transferts de l'État vers les communes ?

M. Brice Blondel, conseiller référendaire. Ces incidences sont comparables. La différence, telle que la montre l'analyse économétrique, est qu'au niveau des ensembles intercommunaux l'effet ressources s'équilibre avec l'effet charges, alors qu'il est beaucoup plus important au niveau des communes. L'explication est qu'une part très significative des ressources réelles de fonctionnement des communes est constituée de flux internes aux ensembles intercommunaux, en particulier des attributions de compensation, dont le volume est de l'ordre de 8 milliards d'euros. C'est beaucoup par rapport aux dotations. Mais, au niveau de l'ensemble intercommunal, ces flux internes n'apparaissent pas, tous les flux de ressources internes à cet ensemble étant neutralisés.

L'effet charges sera plus important, ou plus directement déterminant, qu'au niveau des communes. Mais, dans les deux cas, les dotations sont un facteur qui explique de manière très significative les inégalités de niveau de dépenses des collectivités.

M. Charles de Courson. N'avez-vous pas pu analyser le rôle joué par les allocations compensatrices d'exonérations, qui sont maintenues aux communes en cas de création de d'intercommunalités ?

La plupart des intercommunalités ont été créées dans les années 1990, il y a vingt ou vingt-cinq ans. La règle, édictée pour encourager le mouvement, était que, si les communes réduisaient leur fiscalité à due concurrence de la fiscalité d'équilibre de l'intercommunalité, leur autofinancement restait inchangé. Dans mon intercommunalité, toutes les communes étaient gagnantes : elles transféraient plus de charges que la fiscalité d'équilibre. Leur autofinancement était donc légèrement supérieur, pour des compétences restreintes. Elles avaient donc une masse de ressources disponibles qui leur permettait de dépenser plus sans toucher la fiscalité. Je me demande si vos conclusions ne traduisent pas en partie cet effet.

M. Jean-Louis Gagnaire. Nous évoquons les transferts de l'État vers les collectivités, mais j'ai toujours été intrigué par l'effet redistributif des transferts des collectivités entre elles : des régions et des départements vers les communes. Certains départements, par exemple, excluent totalement les aides aux grandes agglomérations. Des aides à la voirie pour de petites communes, qui n'apparaissent ni dans les comptes de l'État, ni dans les dotations ni dans les impôts locaux, ont un effet significatif. Sommes-nous capables de mesurer cet effet redistributif, qui fausse complètement le résultat final ?

De manière opposée, les contrats de plan État-régions bénéficient essentiellement aux communes très agglomérées. C'en est même parfois caricatural. On peut l'expliquer par le fait que les pôles universitaires sont concentrés dans un certain nombre de villes, mais cela fausse complètement les chiffres.

Cet effet peut-il être mesuré ? C'est peut-être marginal par rapport aux grandes masses, mais ce n'est pas neutre dans les choix de dépenses d'investissement et de fonctionnement des différents niveaux d'administration de notre pays.

M. Christian Martin, conseiller maître. C'est un sujet sur lequel nous pourrions travailler. Nous avons songé à étudier les subventions d'investissement accordées aux communes par les régions et les départements. Il est évident qu'elles pèsent d'un certain poids. De la même manière, la réduction de l'investissement local, qui pèse aussi sur l'investissement *via* les subventions d'investissement, est également un durcissement au deuxième degré de la contrainte financière. Cela mériterait une étude.

Sur la question des coûts standards, il y a également matière à travailler, car c'est quelque chose qui nous manque. Quand les chambres régionales des comptes contrôlent telle ou telle collectivité, elles n'ont pas d'éléments de référence. C'est très frustrant, et il serait intéressant de pouvoir donner des fourchettes pour la production des services, ainsi que les paramètres qui pèsent le plus. Nous pourrions juger si, localement, les dépenses sont dans la norme. Actuellement, nous sommes dans un brouillard complet.

M. le président Gilles Carrez. Distribuer la DGF selon des critères récompensant la bonne gestion vous semble relever du mythe ?

M. Christian Martin, conseiller maître. Il est difficile de définir les critères de la bonne gestion.

M. Jean-Louis Gagnaire. Dans mon département se trouve la commune de Saint-Chamond, censément bien gérée durant des années par Antoine Pinay. Le résultat est qu'en 1977, lorsqu'il a passé la main, c'était une commune en ruine, car il ne dépensait rien. Il ne prélevait quasiment pas d'impôts, mais rien ne fonctionnait !

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 29 novembre 2016 à 16 heures 15

Présents. - M. Éric Alauzet, M. Jean-Claude Buisine, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Marc Francina, M. Jean-Louis Gagnaire, M. Régis Juanico, M. Jean-François Mancel, M. Jacques Pélissard, Mme Christine Pires Beaune

Excusés. - M. Guillaume Bachelay, M. Dominique Baert, M. Henri Emmanuelli, M. Joël Giraud, M. David Habib, Mme Claudine Schmid, M. Michel Vergnier

