

Sujet pour l'ensemble des centres de gestion organisateurs

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2018

ÉPREUVE DE COMPOSITION

Durée : 4 heures – Coefficient : 3

INDICATIONS DE CORRECTION

Sujet :

Des collectivités territoriales « trop dépensières » : une fatalité ?

1) Présentation du sujet

Le libellé du sujet renvoie à une image souvent véhiculée par certains rapports publics mais également une partie de la presse selon laquelle les collectivités territoriales, et à leur tête les élus locaux, auraient tendance à mal gérer voire à « dilapider » l'argent public. Parmi les tenants de ce débat, on trouve par exemple d'un côté une institution comme la Cour des comptes, qui publie régulièrement des rapports prônant différents dispositifs pour contraindre la dépense publique locale et de l'autre les associations d'élus locaux, qui contestent certains constats et analyses menés par cette institution, en soulignant notamment l'importance des dépenses « subies » par les collectivités territoriales du fait des transferts de compétences et le nécessaire développement des services publics locaux lié à l'évolution des demandes de la population.

Au-delà de ce débat institutionnel, souvent déformé par des postures médiatiques, il s'agit aussi d'un débat de nature économique et idéologique. Le sujet de la dépense publique est au centre des tensions qui existent, entre d'une part les thèses néolibérales et d'autre part les partisans de l'État-providence défendant la conception française du service public. Les théories néolibérales s'appuient sur l'idée selon laquelle la hausse de la dépense publique serait consubstantielle à la montée du chômage de masse et à la progression des inégalités. Dès lors, réduire la dépense publique apparaît pour ce courant de pensée comme la seule option pour accroître la croissance économique et créer le plein emploi. Le new public management revendique également d'imposer au sein de la sphère publique de nouvelles techniques de management issues du secteur privé. Les défenseurs de l'État-providence souhaitent, au contraire, une modernisation des politiques publiques, permettant de redonner au pouvoir politique un véritable pouvoir de décision.

Sans en occulter les enjeux institutionnels et la dimension politique, le candidat devra traiter le sujet en se positionnant en tant que futur attaché territorial, avec nuance, sans esprit polémique ou ouvertement partisan mais en apportant des éléments de réflexion éclairants et des analyses précises :

- Le sujet invite le candidat à apporter un éclairage sur les données essentielles des finances publiques et de l'évolution des dépenses locales. Le jugement porté sur des collectivités « *trop dépensières ?* » renvoie, en premier lieu, à l'accent mis au niveau européen et national sur l'essor de la dette publique. À titre de rappel, la dette publique française s'établit au 4^{ème} trimestre 2017 à 2 218,4 milliards d'euros soit 97 % du PIB. L'un des dangers majeurs d'une dette aussi élevée réside dans la dépendance à l'égard des soubresauts des marchés financiers et le risque de voir les taux d'intérêt brusquement augmenter. Si, dans un contexte de taux bas, ce risque s'avère contenu, la dépendance française demeure extrêmement forte. Par ailleurs, la contrainte européenne en matière de déficit et de dette publique nécessite une maîtrise de la dépense publique, y compris locale. L'État s'est lui-même engagé dans une meilleure maîtrise de sa dépense avec la mise en place de différents procédés. Les résultats demeurent cependant mesurés et il apparaît que l'objectif de l'État réside plus dans une maîtrise de l'évolution de la dépense plutôt que dans une baisse du « stock de dépenses ». Or les dépenses réalisées par les administrations publiques locales (APUL) représentent 18 % de la dépense totale et environ 11 % de la dette publique, ce qui explique la volonté de l'État de contraindre financièrement les collectivités à réaliser des économies. En effet, sous l'influence des transferts de compétences mais également des politiques publiques menées, la dépense publique locale n'a cessé d'augmenter. Ainsi, si en 1982, elle représentait environ 8,5 % du PIB, désormais elle avoisine les 11 % du PIB. Cependant, le candidat pourra souligner qu'il n'existe pas de niveau optimal des dépenses locales, chaque État, en fonction de ses spécificités historiques, juridiques et politiques choisissant un certain niveau de décentralisation.

Si le candidat doit mobiliser un minimum de connaissances sur les enjeux financiers, il n'est pas attendu pour autant, dans le cadre de cette épreuve, qu'il traite le sujet en technicien des finances publiques. Les connaissances mobilisées doivent être au service d'une réflexion d'ordre général permettant d'articuler les différentes dimensions du sujet.

- Au-delà des constats sur l'évolution des dépenses locales, le candidat devra analyser les causes de ces évolutions et en préciser la nature. Si certaines dépenses résultent de l'action des collectivités territoriales elles-mêmes, d'autres types de dépenses résultent de mesures nationales qui s'imposent aux collectivités. Par ailleurs, sous l'effet de la décentralisation, les collectivités ont été conduites à exercer des compétences de plus en plus nombreuses. De ce fait elles sont en première ligne face aux évolutions des demandes sociales qui incitent à un développement croissant des services publics.

- Si le candidat peut et doit discuter de la réalité du caractère « trop » élevé des dépenses locales, il doit aussi prendre en compte le fait que la contrainte financière constitue aujourd'hui, qu'on s'en félicite ou qu'on le regrette, un nouveau paradigme que les collectivités sont conduites à intégrer dans leur organisation, leur fonctionnement et dans le pilotage des politiques publiques. L'intérêt premier du sujet est de confronter le futur attaché à cette évolution structurelle majeure de ces dernières années au sein des collectivités territoriales. L'impératif de maîtrise de la dépense publique locale, lui-même conséquence de la contrainte européenne et nationale en matière de lutte contre les déficits et la dette publics, est au fondement des principales réformes récentes ayant touché les collectivités territoriales : baisse des dotations de l'État, fusion des régions, remise en cause de la clause générale de compétences des conseils départementaux et régionaux, lutte contre les financements croisés, poursuite de l'intégration intercommunale et plus récemment encadrement des finances locales par le biais de la contractualisation, etc. Ces réformes ne constituent que les avatars les plus visibles de cette nouvelle donne, à laquelle les collectivités sont contraintes de s'adapter durablement, en faisant preuve de volonté politique et d'imagination pour revoir dans la durée leur mode de fonctionnement.

- Le candidat pourra montrer comment, dans ce contexte, la maîtrise des dépenses est aussi devenue un enjeu pour éviter une perte de marge de manœuvre, synonyme de remise en cause de la libre administration des collectivités territoriales. Les collectivités doivent maîtriser

leurs dépenses si elles ne souhaitent pas subir les mesures de l'État. La défense de la libre administration des collectivités territoriales passe par de véritables efforts de gestion. Les cadres territoriaux doivent faire preuve d'audace pour évaluer les politiques publiques, identifier les charges et créer des services publics locaux qui donnent du sens à l'action publique. Les technologies de l'information avec des procédures dématérialisées, par exemple, sont en ce sens riches de promesses.

2) Proposition de plan

Avertissement : il s'agit d'une proposition de plan. D'autres plans sont possibles, au correcteur d'évaluer dans quelle mesure le plan proposé restitue les principales idées et les articule de manière cohérente.

Introduction

Cadrage national :

La composition se rattache à la famille des épreuves de dissertation. Aussi, elle comprend une introduction comportant une entrée en matière, une contextualisation du sujet, une problématique et une annonce de plan.

Éléments à aborder en introduction :

- Entrée en matière évoquant le débat sur le niveau des dépenses des collectivités territoriales
- Éléments de contexte rappelant les objectifs de réduction de la dette et des déficits et les principales données relatives l'évolution des dépenses locales
- Formulation de la problématique
- Annonce du plan

Cadrage national :

Le développement compte nécessairement plusieurs parties. Le plan peut être matérialisé par une numérotation des parties voire des sous-parties dans l'annonce de plan, un titrage et une numérotation des titres des parties et sous-parties dans le développement.

I. Les multiples causes de l'essor de la dépense publique locale

Les causes de la hausse de la dépense publique locale sont nombreuses et une analyse rigoureuse démontre que les collectivités ne maîtrisent pas tous les leviers de cette dernière. En effet, une partie de cette hausse s'avère subie en raison de mesures nationales (A), tandis qu'une autre partie dépend de l'action des collectivités (B).

A. La hausse inévitable de la dépense locale subie par les collectivités

La décentralisation n'est qu'« une manière d'être de l'État ». Si l'article 1^{er} de la Constitution proclame bien que l'organisation de la République est décentralisée, l'État demeure profondément unitaire. Dès lors, les collectivités sont liées par le pouvoir législatif. L'intégration des collectivités au sein de la République se concrétise par des décisions s'imposant à elles, principalement en matière de normes (1), de transferts de compétences (2) et de dépenses sociales (3).

1. L'impact des normes

Le discours portant sur l'impact des normes devient extrêmement courant. La première difficulté concerne la définition de la notion de « norme ». En effet, s'agit-il de mesures extérieures à la collectivité ou de normes externes mais impactant le fonctionnement d'une

collectivité ? Preuve en est l'intercommunalité avec la difficulté de mettre en place des services communs ou la révision des attributions de compensation.

D'un point de vue plus juridique, le concept de normes peut renvoyer aussi bien à des lois ou des règlements ou encore à des obligations provenant du droit de l'Union européenne.

Les collectivités sont dans une situation liée avec l'obligation de respecter les lois et règlements. Un certain nombre de questions illustrent l'impact financier pour les collectivités de normes extérieures à elles :

- en matière de ressources humaines, les mesures statutaires, indemnitaires et indicielles prises au plan national s'imposent à la fonction publique territoriale ;
- les règles de sécurité et d'accessibilité pour les équipements recevant du publics ;
- dans le domaine environnemental, les obligations ne cessent également de s'alourdir ;

La connaissance de l'impact de ces normes est donc devenue une nécessité. La Commission nationale d'évaluation des normes a été créée par une loi du 17 octobre 2013 et a en charge l'évaluation financière des normes applicables aux collectivités territoriales.

Plus récemment, ses modalités de saisine ont été facilitées par le décret du 14 janvier 2016 en permettant à un maire ou président d'exécutif de saisir seul cette instance pour demander l'évaluation d'une norme ou d'un dispositif. Les différentes analyses démontrent bien l'impact financier significatif de certains dispositifs. Ainsi, 1,6 milliard d'euros de charges nettes nouvelles ont été comptabilisées en 2013. Ce constat explique que régulièrement de nouvelles lois souvent qualifiées de « simplification » soient adoptées.

2. Les transferts de compétences et l'évolution des demandes sociales

La décentralisation, c'est-à-dire le transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, constitue un caractère propre à toutes les démocraties occidentales. Une telle gestion de l'action publique rapprocherait le citoyen du pouvoir de décision et serait ainsi gage d'une meilleure efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques. Cependant, si des règles juridiques ont été posées, celles-ci ne permettent pas une réelle compensation de la part de l'État aux collectivités territoriales.

L'évaluation des coûts réels d'une compétence demeure compliquée et il existe toujours des coûts induits. Par ailleurs, sans entrer dans le détail, les transferts de compétences impliquent de la part des collectivités de nouvelles règles de gestion et une nouvelle organisation pour gérer des compétences plus importantes, plus diverses.

L'intégration par les collectivités territoriales de compétences diverses (éducation, petite enfance, aide sociale, urbanisme, routes, environnement...) démontrent la capacité des collectivités territoriales à être des opérateurs de premier rang dans la création de politiques publiques. En contrepartie, les collectivités, par leurs compétences de proximité, sont soumises aux évolutions des demandes sociales et à une pression pour accroître la qualité des services publics, ce qui représente forcément un coût.

3. Les dépenses sociales des départements

La situation des conseils départementaux constitue une particularité dans le secteur local. Les dépenses sociales qu'ils exercent notamment avec les trois allocations individuelles de solidarité pèsent drastiquement sur les budgets locaux. Or, deux particularités illustrent cette situation.

D'une part, comme l'a précisé le Conseil constitutionnel, il s'agit d'allocation de solidarité dès lors les collectivités ne peuvent pas intervenir sur le montant ou sur les conditions d'éligibilité. Aussi, ces dépenses sont quasiment incompressibles, ce qui implique l'absence de marge de manœuvre des collectivités. A titre d'exemple, l'action d'un conseil départemental n'aura pas d'impact sur le nombre de demandeurs du RSA.

D'autre part, en lien avec ce premier élément, le delta entre le coût des compétences et les compensations financières n'a cessé de s'accroître depuis 2010, indépendamment de toute intervention des collectivités.

A ces premières mesures s'ajoute l'action des collectivités qui pèse sur les budgets locaux.

B. Les hausses résultant de l'action des collectivités

Il convient de s'interroger sur la masse salariale (1) mais également sur les autres dépenses (2).

1. L'essor de la masse salariale

D'un point de vue méthodologique, le débat ne doit pas se concentrer uniquement sur le niveau d'emploi. Le candidat doit démontrer une aptitude à comprendre les enjeux RH, c'est-à-dire développer une approche globale intégrant le taux d'emploi, la question des rémunérations, les régimes indemnitaires et le temps de travail. En outre, le système organisationnel doit être intégré à cette logique.

L'essor de la masse salariale au sein des collectivités constitue un poste important. En 2015, on compte 1,984 million d'agents, dont 95 000 contrats aidés, dans la fonction publique territoriale (FPT) avec la répartition suivante (en milliers d'agents) :

- Communes : 1 152,7
- EPCI : 288
- Département : 358,5
- Régions : 81,9

Plus concrètement, en 2016, les frais de personnel représentent 66,68 milliards pour des dépenses de fonctionnement s'élevant, quant à elles, à 168,51 milliards d'euros.

Cependant, il convient de ne pas tomber dans des clichés. Bien évidemment, les collectivités territoriales n'embauchent pas sans compter. Néanmoins, compte tenu du personnel géré par le secteur local, la mise en place d'une politique RH n'est pas toujours intégrée comme une priorité.

Le taux d'absentéisme pèse également dans certains cas sur la masse salariale de la collectivité.

En outre, la mise en place de l'intercommunalité s'inscrit dans ce mouvement. La maîtrise des effectifs communaux en lien avec la hausse des effectifs intercommunaux n'est devenue une réalité que récemment.

2. L'essor des dépenses

Une autre critique régulièrement formulée concerne la hausse des dépenses de fonctionnement. Sans qu'une seule explication permette d'expliquer le phénomène, en réalité, plusieurs raisons se cumulent.

Une partie de la hausse des dépenses publiques locales résulte de l'essence même de la décentralisation. La clause générale de compétence permet ainsi à une commune d'intervenir sur toutes les questions non dévolues à une autre personne morale de droit public en présence d'un intérêt public local.

La décentralisation telle qu'elle a été conçue dans les années 80 est également source de surcoûts, notamment en raison de l'intervention de plusieurs collectivités sur même projet. C'est pour cela que le législateur est intervenu pour lutter contre les financements croisés. Si certaines règles ont été posées, celles-ci ne résolvent pas tout. En outre, demeure la question de l'intercommunalité avec les nombreux flux financiers entre collectivités et EPCI.

Dans de nombreux domaines, les collectivités ont souhaité aller plus loin que les dispositifs légaux. En matière d'aide personnalisée à l'autonomie (APA) par exemple, certains conseils départementaux majorent les minimums légaux. On peut se poser la question de savoir si tous

les choix opérés répondent réellement à des besoins et surtout à des choix politiques ; cette question s'avère centrale car elle permet de s'interroger sur les outils de maîtrise de la dépense publique locale.

II. La maîtrise de la dépense publique locale grâce à la mise en place de nouveaux outils : entre centralisation et défense de la libre administration

La maîtrise de la dépense publique locale est devenue un impératif, tant pour l'État que pour les collectivités territoriales. Dans le premier cas, il s'agit de l'étape obligatoire pour restreindre le déficit public et la hausse continue de la dette. Dans le second cas, la maîtrise des dépenses permet de recréer des marges de manœuvre pour l'avenir et donc ouvrent aux élus locaux la possibilité de continuer à effectuer des choix en matière de politique publique.

A. Les outils imposés par l'État, une atteinte à l'autonomie de gestion

Depuis la fin des années 2010, la décentralisation connaît une nouvelle étape, qui se concrétise par le retour de l'État. En 2008, les dotations ont été stabilisées et en 2010 la fiscalité locale a subi un choc puissant aboutissant à une réduction considérable du pouvoir financier des collectivités (fixation des taux). Cette logique se poursuit dans trois directions.

1. La réduction des dotations

La baisse des dotations d'État a recherché plusieurs objectifs. Dans un premier temps, elle a permis à l'État de réaliser des économies. Dans un deuxième temps, l'État souhaitait modifier l'action des collectivités en incitant à une modération des dépenses de fonctionnement. Décidée en 2014, amplifiée en 2015, 2016 et 2017, la baisse des dotations a amputé les ressources des collectivités de 11 milliards d'euros en flux et de plus de 23 milliards en stock. Une répartition entre catégories de collectivité a été opérée au prorata des recettes réelles de fonctionnement.

La baisse des dotations a entraîné une contrepartie avec la baisse des dépenses d'investissement, conduisant ainsi à un effet contreproductif, d'où la nécessité de créer de nouveaux mécanismes.

2. L'encadrement des dépenses

La loi de programmation dans le domaine financier, nouvel outil créé lors de la réforme de la Constitution en 2008, permet désormais au législateur de fixer des règles en matière financière avec des objectifs d'équilibre. Désormais, le législateur n'hésite plus à fixer des normes d'évolution de la dépense publique locale. D'abord facultatifs, ces objectifs sont devenus progressivement obligatoires.

Le dispositif voté par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 ne constitue qu'un nouvel avatar d'une longue évolution engagée au cours des années 2010.

La loi de programmation du 22 janvier 2018 pour les années 2018-2022 prévoit trois mesures emblématiques constituant une sorte de pacte État-collectivités. Tout d'abord, l'article 13 énonce un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de 1,2 % par an sur cinq ans. Ce même article fixe un objectif de réduction de besoin de financement permettant d'économiser 13 M€ sur cinq ans.

Ensuite, et en gage de contrepartie de la part de l'État, l'article 16 confirme la stabilité des concours de l'État aux collectivités. Enfin, l'article 29 détaille la mise en œuvre de la contractualisation entre l'État et les collectivités.

Si ce dispositif est réellement appliqué, il devrait aboutir à d'éventuelles réfections financières au profit de l'État en cas de non-respect des critères précités.

B. Les instruments développés par les collectivités territoriales, source d'une plus grande indépendance à l'égard de l'État

1. La modernisation de l'action publique locale

La mise en œuvre des politiques publiques au niveau local implique un changement de paradigme en passant d'une logique exclusivement bureaucratique vers un modèle gestionnaire impliquant un nouveau pilotage, de nouvelles procédures et des méthodes de contrôle axés davantage vers l'efficacité de la dépense publique et non plus seulement sur la légalité.

De façon générale, chaque collectivité doit s'inscrire dans une démarche pluriannuelle avec la définition d'objectifs pour une durée déterminée.

La réduction des dépenses publiques passe par la mise en place de nouvelles procédures permettant de mieux maîtriser certains coûts et d'améliorer le rendement de certaines recettes. Les achats occupent une place à part avec un montant agrégé au niveau national en 2016 de 22,3 Md€, soit environ un quart des dépenses du bloc communal. L'utilisation des nouvelles technologies doit permettre de réaliser des économies en connaissant mieux le fonctionnement de sa collectivité. Ainsi, des économies peuvent être réalisées sur les achats d'énergie ou encore sur le fonctionnement d'une flotte automobile.

La dématérialisation offre également de nouvelles perspectives. En matière de courrier, des économies de papier peuvent être réalisées. En matière des marchés publics, cela doit permettre de mieux cibler les besoins et de réaliser des économies.

En matière de ressources, la possibilité d'acheter des titres de transport sur les lignes interurbaines ou de déclarer en ligne la taxe de séjour constitue de nouvelles opportunités offertes par le numérique. L'immatériel offre également de nouvelles perspectives. Un certain nombre de collectivités possède un patrimoine immatériel qu'elles sous-estiment. La mise en place de redevances sur l'utilisation du nom de la collectivité constitue par exemple un procédé parmi d'autres.

2. L'encadrement des dépenses de personnels

La gestion des ressources humaines devient un impératif pour les collectivités. La réduction brutale de la masse salariale constitue une mauvaise solution ; en revanche, une politique globale en matière de ressources humaines peut être fondée sur plusieurs lignes directrices. Le premier axe concerne l'implication des agents et la diversité des profils. Le droit de la fonction publique s'inscrit dans cette problématique depuis un certain nombre d'années. Preuve en est l'assouplissement des règles de mobilité entre fonctions publiques mais également l'idée actuellement en débat au Parlement consistant à renforcer la mobilité public/privé.

L'objectif du manager consiste à rechercher l'implication de ses agents. La mise en place de travail en mode projet constitue un premier procédé. Un autre outil réside dans une diversification des rémunérations. Malgré un cadre juridique rigide, des outils existent avec par exemple le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Un autre aspect réside dans la valorisation des agents avec la mise en place de dispositifs de formation pour permettre aux agents d'évoluer professionnellement dans la collectivité.

En parallèle, des mécanismes doivent être créés pour réduire la masse salariale. Les pistes d'économies en matière de RH sont nombreuses :

- non-compensation systématique des départs à la retraite ;
- lutte contre l'absentéisme afin d'éviter le recours aux contractuels ou aux heures supplémentaires ;
- baisse du recours aux saisonniers ;
- respect des 1 607 heures légales annuelles.

Le cadre territorial doit dans le même temps s'interroger sur des contreparties, comme la hausse du budget d'action sociale.

La mutualisation apparaît comme une nouvelle arme. Bien évidemment, la mise en place de l'intercommunalité offre un terrain particulièrement propice à la mise en place de projets de mutualisation entre les agents communaux et intercommunaux. Notons également que des mutualisations peuvent être instaurées au sein de la collectivité entre différents services.

Conclusion

Cadrage national :

La composition comporte une conclusion.

Autre plan possible

- I. Des collectivités contraintes de dépenser par le désengagement de l'État (A) et le contexte économique et social (B)
- II. Des collectivités capables de transformer l'injonction de dépenser moins (A) en opportunité de dépenser mieux (B)