

Audition du SSM collectivités locales de la DGCL
(le département des études et des statistiques locales)
par l’Autorité de la statistique publique
Séance du 17 juin 2020 (16:15 – 17:00)

Salle Bloch-Lainé (Bercy)

Le département des études et des statistiques locales de la DGCL, qui assure les missions de service statistique ministériel se compose de 9 agents dont 8 cadres de l’Insee. Il intervient dans 3 domaines de production et d’études statistiques : finances et fiscalité locales (domaine dans lequel le plus de moyens sont consacrés), la fonction publique territoriale, et les structures territoriales (suivi des contours administratifs, périmètres et compétences des EPCI, y compris syndicats). Les travaux menés ont une double composante : venir en appui en interne aux quatre sous-directions de la DGCL pour fournir des résultats chiffrés dans le cadre de simulations ou de la préparation des textes législatifs ou réglementaires, et mettre à disposition pour nos utilisateurs extérieurs des données et études statistiques permettant d’éclairer le débat public sur les sujets économiques et sociaux touchant aux collectivités locales.

La production des statistiques relatives aux collectivités locales doit s’adapter au très grand nombre d’acteurs (collectivités elles-mêmes, EPCI, établissements publics locaux), soit environ 50 000 unités, qui mettent en œuvre les politiques publiques locales dans le cadre du principe constitutionnel de la libre administration dans le respect des compétences dont chaque niveau est porteur. La complexité du fonctionnement de ces unités est également un paramètre important à prendre en compte (en termes fiscaux, comptables, de gestion des RH...). Il s’agit de véritables acteurs économiques dont le poids économique, notamment en termes d’investissement public, est central. Toutefois, pour prendre un parallèle avec le monde économique marchand, l’analyse des collectivités locales ne peut se concevoir aisément comme la transposition de ce qui se fait en matière d’analyse des entreprises (l’unification des normes comptables est encore devant nous, les pratiques comptables, même avec des normes proches, se différencient d’une collectivités à une autre – ceci concerne à la fois la comptabilité par nature et la comptabilité par fonction pour laquelle les pratiques peuvent être encore plus différenciées d’une collectivité à une autre). Ces constats sont à conserver à l’esprit quand on cherche à appréhender les collectivités locales.

Dans ce contexte, et comme cela a été mentionné dans les travaux récents de l’ASP (cf. audition de juin 2018, rapports annuels 2018 et 2019), les productions du SSM collectivités locales de la DGCL ont pu bénéficier d’avancées au cours des dernières années (délai de production, fraîcheur, consolidation des comptes, visibilité...). Mais, de manière encore plus récente, au cours des deux dernières années, les actions visant à améliorer le service rendu aux utilisateurs en produisant des données et des études permettant de mieux comprendre le rôle et le fonctionnement économique des collectivités locales, tout en cherchant à encore mieux s’inscrire dans les principes de la statistique européenne ont guidé les travaux du département des études et des statistiques locales de la DGCL.

Ces actions s’articulent autour de plusieurs axes :

DGCL / DESL / 5 juin 2020

- Renforcer notre capacité d'études à dominante économique sur les collectivités locales et leurs disparités. Des travaux ont déjà eu lieu depuis deux ans dans ce cadre.
- Renforcer la visibilité et l'accessibilité des productions statistiques relatives aux collectivités locales.
- Consolider et améliorer les délais de production et de publication
- Enfin, d'autres sujets sont également en cours d'instruction en interne (en particulier, revoir notre annuaire statistique annuel avec une composante « études » renforcée, l'exploitation de nouvelles sources statistiques en matière de fonction publique territoriale).

I - Mise en œuvre de travaux statistiques visant à analyser le fonctionnement des collectivités locales comme agent économique et à étudier les disparités au sein des collectivités locales

Plusieurs travaux inédits ont été réalisés au cours la période récente afin d'examiner le rôle des collectivités comme agents économiques tout en soulignant la diversité des situations et la dispersion à l'œuvre au sein de ces acteurs économiques :

- Analyse du comportement d'investissement des communes (effet de levier des dotations d'investissement) :

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis_127_investissement_des_communes.pdf

Parmi les communes qui bénéficient d'une dotation d'investissement, on estime que l'effet de levier de la dotation est de 2,2 : quand une commune a une dotation de 10 €/habitant plus élevée que la dotation d'une autre commune de même taille et de même profil, sa dépense d'équipement est supérieure de 22 €/h. à la dépense d'équipement de cette autre commune similaire en tous points. Cet effet de levier est plus fort pour les communes qui sont peu endettées et qui ont un taux d'épargne faible.

- Mise en évidence des profils différenciés au sein des communes en termes de comportements budgétaires et financiers : 5 grandes classes de communes

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis_129.pdf

Les communes se différencient par leur volume budgétaire, leur choix en matière d'investissement, leurs moyens de financement et par leur capacité à équilibrer dépenses et recettes de fonctionnement. Elles se différencient aussi par leur taille, leur situation géographique (montagne, littoral, urbaine, rurale...) et économique (niveau de revenu de leurs habitants par exemple). Cinq classes, cinq profils de communes peuvent être identifiés. À l'intérieur de chaque classe, les communes se ressemblent et adoptent des choix budgétaires et financiers proches.

Ce type de travail pourra également être mené pour d'autres niveaux de collectivité, les départements notamment.

- Analyse des disparités au sein des collectivités locales en termes de produits de la taxe sur le foncier bâti

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis_133.pdf

D'un territoire communal d'imposition à l'autre, les sommes perçues au titre de l'impôt sur le foncier bâti (pour la commune, son groupement et son département) sont très diverses : dans un territoire sur dix il est perçu plus de 535 €/h et dans un territoire sur dix, moins de 175 €/h, soit un rapport de 1 à 3 entre ces deux valeurs. La médiane se situe à 274 € par habitant (il

est perçu dans la moitié des territoires communaux d'imposition une somme supérieure à ce montant, et dans l'autre moitié une somme inférieure). Les produits fonciers par habitant sont plus élevés en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, en Île-de-France, en Occitanie et aux Antilles ; ils sont plus faibles à Mayotte, en Guyane, à La Réunion, en Corse et dans la région Grand-Est. Les disparités entre territoires communaux se sont stabilisées depuis 2013 : les territoires sur lesquels sont collectés les plus forts montants de taxe foncière par habitant voient désormais croître leurs recettes à la même vitesse que les territoires où sont perçus les plus faibles montants par habitant.

- Analyse des disparités en termes de comptes consolidés régionaux (consolidation des comptes entre tous les niveaux de collectivités locales).

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/bis_139_comptes_consolides_regionalisés.pdf

Entre 2014 et 2018, la situation financière des collectivités locales (communes et leurs groupements, départements, régions et collectivités territoriales uniques) s'est homogénéisée d'une région à l'autre. Ainsi, l'épargne brute par habitant des collectivités locales a augmenté dans les régions où elle était la plus faible en 2014 (Île-de-France, PACA, Hauts-de-France) et a beaucoup moins progressé là où elle était la plus forte (Normandie). De même, les régions où les collectivités étaient les plus endettées en 2014 sont aussi celles où la situation s'est le plus améliorée. La façon de financer l'investissement (plutôt sur l'épargne brute ou plutôt sur les recettes d'investissements) reste en revanche très différente d'une région à l'autre et il n'y a pas de tendance à l'homogénéisation, ce qui peut traduire une certaine autonomie dans le financement des investissements.

- Analyse des dépenses par fonction des communes et de leurs groupements

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/dépenses_fonctionnement_bloc_co_2019.pdf

Les fonctions de destination des achats et charges externes évoluent peu d'une année sur l'autre : depuis le début du mandat (2014), les communes et leurs groupements à fiscalité propre ont orienté leurs achats de matériels et de services un peu plus vers le secteur scolaire et la sécurité, et un peu moins vers l'environnement. Il convient de comparer ces achats enregistrés dans les budgets principaux à ceux effectués par les budgets annexes et par les syndicats : les fonctions environnementales y sont prioritaires et en hausse globalement depuis 2014.

II – Renforcer la visibilité et l'accessibilité des productions statistiques relatives aux collectivités locales

- Tout d'abord en 2019, dans le cadre de la rénovation du site internet du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (le ministère de rattachement de la DGCL depuis novembre 2018, pour ce qui est de la tutelle des dossiers de politiques publiques mis en œuvre), un accès facilité aux productions du SSM collectivités locales a été créé (via un renvoi au site collectivites-locales.gouv.fr)

<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales>

DGCL / DESL / 5 juin 2020

- Ensuite, la DGCL va engager un projet à partir de septembre 2020 visant à créer un portail web ouvert visant à faciliter l'accès aux informations qualitatives (publications de DESL et des autres SSM ou institutions produisant des informations sur les collectivités locales) et quantitatives (données de la DGCL et autres de la statistique publique) qui existent actuellement de manière dispersée ; en effet, la DGCL a été l'une des directions ministérielles lauréates dans le cadre du programme 2020 des Entrepreneurs d'intérêt général (EIG) porté par la DINUM (projet sur 10 mois).

III - Consolidation et amélioration des délais de production et de publication :

Finances locales :

- Un pré-rapport sur les comptes N-1 dans le cadre des travaux pour l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) est désormais publié début ou mi-juin N (en avance de plus d'un mois par rapport au document complet habituel) ;
- En outre, avec un gain encore plus sensible, DESL publie aussi les résultats des budgets primitifs de l'année N en septembre de l'année N (en avance de 9 mois par rapport au calendrier précédent) : en septembre 2019, ont ainsi été publiés les résultats tirés des comptes prévisionnels 2019 votés en début d'année 2019.

<https://www.collectivites->

[locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis_136_finances_2019.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis_136_finances_2019.pdf)

Fonction publique territoriale

- DESL se met toujours en capacité de publier les effectifs des collectivités locales au 31/12/N en décembre N+1
- Par ailleurs, pour la première fois, l'an dernier, les premiers résultats des bilans sociaux au 31/12/2017 ont été publiés en septembre 2019 (remontées de données administratives à partir de résultats chiffrés qui alimentent le dialogue social local)

Structures territoriales

- DESL poursuit ses efforts pour mettre à disposition le bilan statistique sur les EPCI au 01/01/N dès février N, avec mise à jour la base Banatic (Base nationale sur les intercommunalités) tous les trimestres :

<https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/accueil/index.php>

Publication en mai de chaque année de notre annuaire statistique (multithématique) : ouvrage de référence qui couvre tous les domaines sur lesquels intervient le SSM et qui est bien connu de tous les acteurs ayant à traiter des collectivités locales (ministères, collectivités, élus, chercheurs, journalistes,...)

- <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2020>

IV – Poursuivre les actions déjà engagées récemment et mettre sur pied d'autres projets actuellement en cours d'instruction au sein de la DGCL en matière de statistiques relatives aux collectivités locales :

- Poursuivre les actions déjà engagées dans le contexte mobilisateur de la crise sanitaire

Les axes innovants qui ont été présentés vont continuer à orienter les travaux de DESL avec un souci renouvelé d'articuler nos indicateurs avec des analyses destinées à mieux mettre en avant les comportements économiques des collectivités locales, marqués par des différences sensibles compte tenu du nombre d'acteurs et des compétences différenciées. Le contexte de ces derniers mois va également être source de questions nouvelles pour dresser un bilan statistique de la situation des collectivités face à la crise.

Ainsi, l'analyse des disparités territoriales entre collectivités dans les domaines de la fiscalité locale, des finances locales, des dépenses par fonction, des ratios financiers sera poursuivie. Le moment venu, une fois les données disponibles, les analyses conduites pourront mettre en évidence que toutes les collectivités ne sont pas impactées de la même manière par la crise actuelle.

- Chantier sur les entreprises publiques locales (en lien avec l'Insee et l'OFGL)

Par ailleurs, outre la mise sur pied d'un portail web fédérateur sur les collectivités locales, un travail sera engagé sur un autre sujet pointé par le CNIS, celui portant sur la meilleure connaissance des entreprises publiques locales (EPL), dans le cadre d'un chantier mené avec l'Insee, l'OFGL et la fédération des entreprises publiques locales (travaux préliminaires conduits au début de cette année 2020).

- Renforcer la composante « études / analyses » de notre annuaire statistique « collectivités locales en chiffres »

Enfin, des pistes sont à l'étude au sein de la DGCL afin d'enrichir notre annuaire statistique « collectivités locales en chiffres » par des dossiers d'études, d'analyse de la dispersion des situations entre collectivités, au-delà des fiches descriptives actuelles. Il s'agit d'un ouvrage bien connu parmi nos utilisateurs qu'il convient donc de maintenir. Notre souci porte sur le besoin de conserver une publication au printemps et donc de ne pas rallonger nos délais de production. Une solution pourrait consister à s'appuyer sur des travaux réalisés et publiés sous un autre format au cours de l'année en leur donnant une visibilité plus grande dans cet ouvrage de référence nouvelle version. Mais cela doit être encore davantage instruit.

- Exploitations de sources non utilisées jusqu'à maintenant au sein du SSM en matière de fonction publique territoriale

En matière de fonction publique territoriale (FPT), des travaux sont en cours visant à faire un état des lieux du temps de travail au sein des collectivités locales en compilant plusieurs millésimes de l'enquête emploi de l'Insee. Des exploitations seront également menées en matière de conditions de travail dans la FPT grâce à l'utilisation de l'enquête conditions de travail de la DARES.