



**Conseil national
de l'information statistique**

Note

Les données statistiques sur les Collectivités territoriales

Octobre 2019

Introduction

L'Autorité de la Statistique publique (ASP), après avoir auditionné le service statistique ministériel (SSM) de la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales en juin 2018, a émis, dans son rapport annuel sur l'année 2018, un avis adressé au Conseil National de la Statistique Publique (Cnis) lui demandant d'explorer la question des statistiques disponibles sur les collectivités locales, en tant qu'agents économiques.

Après un échange préalable au bureau du Cnis du 24 octobre 2018, cette demande a été instruite par un groupe d'experts composé de :

Patrice Duran, Président du Cnis,

Françoise Maurel, Secrétaire générale du Cnis et Directrice de la direction de la diffusion et de l'action régionale de l'Insee,

Michel Duée, Chef du département de l'action régionale au sein de la direction de la diffusion et de l'action régionale de l'Insee,

Didier Blanchet, Directeur de la direction des études et synthèses économiques de l'Insee,

Guillaume Houriez, Chef du département des comptes nationaux,

Étienne Debauche, Adjoint au chef du département des comptes nationaux,

Luc Brière, Chef du SSM de la direction générale des collectivités locales du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales,

Isabelle Anxionnaz, Secrétaire générale adjointe du Cnis

Claire Joutard, Responsable de la commission Territoires au sein du Cnis.

Le groupe s'est réuni à 3 reprises entre janvier et juin 2019.

Cette note rend compte des travaux du groupe. Elle précise dans un premier temps comment le président du Cnis a analysé la demande de l'ASP, puis présente, à partir de cette analyse le résultat des travaux du groupe autour des statistiques produites et mises à disposition par l'ensemble des producteurs du SSP sur les collectivités locales en tant qu'agents économiques. Enfin, elle émet, à partir du constat de l'existant, des recommandations visant à augmenter la notoriété et la visibilité de ces statistiques. et à les compléter dans le domaine de la connaissance des entreprises publiques locales, ce dernier point étant apparu aux membres du groupe comme un axe à accentuer en priorité.

Les travaux du pré-groupe de travail du Cnis ont été présentés au bureau du Cnis du 21 juin 2019 et au cours d'une réunion des chefs de SSM le 24 septembre 2019.

1 - Analyse de la demande (Patrice Duran)

Il convient pour commencer de rappeler l'avis de l'Autorité de statistique publique (ASP) dans son rapport annuel sur l'année 2018, car c'est par rapport à lui que nous devons nous situer :

« Enfin, l'autorité estime que les améliorations concernant les statistiques locales ne permettent pas encore de couvrir de manière satisfaisante les besoins de données objectives en ce domaine, qui sont légitimement forts. En effet, les autorités locales sont des acteurs importants, en matière d'investissement public et de fiscalité mais plus généralement pour la production des services publics. Pour que la statistique publique accomplisse complètement sa mission de mettre à la disposition de tout un chacun, à des fins de décision, de recherche et de débat public, des informations de qualité, la statistique les concernant doit être de niveau comparable à ce qui est produit sur les autres agents économiques. Certes, les insatisfactions exprimées ne se limitent pas aux informations strictement statistiques. Pour autant, comme pour les évolutions économiques ou sociales en général, la statistique constitue le maillon clé en matière d'information pour éclairer le débat public. »

L'avis formulé par l'ASP brasse large et nécessite à l'évidence qu'on en clarifie les différentes dimensions afin de déterminer avec précision les enjeux qui relèvent plus spécifiquement du Cnis avant d'envisager l'éventuelle constitution d'un groupe de travail regroupant l'ensemble des acteurs concernés. La demande de l'ASP s'inscrit dans une période complexe où, en matière de gestion publique, les pratiques et les modes de raisonnement changent. L'action publique se développe aujourd'hui selon de nouvelles logiques qui appellent d'autres modes de raisonnement comme d'autres instruments de gestion. De ce point de vue, après avoir été longtemps minorée au plan de la gestion territoriale, la statistique a acquis pleine reconnaissance et s'affirme désormais comme un instrument essentiel de pilotage de l'action publique. Pour autant, la question reste tributaire d'une temporalité marquée par une relative tension entre les collectivités territoriales et l'État, tant pour des raisons financières qu'institutionnelles, ce qui n'en facilite certainement pas le traitement, mais accentue le besoin d'en préciser la portée si l'on veut y répondre de manière précise et pertinente.

Cet avis est en tout cas porteur d'une problématique aujourd'hui décisive qui concerne la place de l'outil statistique dans le pilotage de l'action publique que ce soit pour améliorer la qualité de cette dernière, en permettre une étude plus précise ou en assurer une publicité garante d'une bonne démocratie. Il est en effet largement significatif d'un contexte dans lequel la pression à l'efficacité des politiques publiques est forte, qui suppose tout autant une meilleure maîtrise de l'action publique qu'une progression de son évaluation démocratique. De ce point de vue, l'ASP se situe bien du côté des utilisateurs potentiels d'une statistique publique dont il est dit qu'elle ne paraît pas toujours correspondre aux attentes légitimes de ces derniers, même s'il est stipulé qu'une telle situation ne lui est pas seulement imputable.

C'est donc bien la statistique publique dans sa dimension de connaissance et d'appui au pilotage de l'action publique qu'il convient de préciser, tant pour en souligner la portée que pour en marquer les difficultés comme les limites éventuelles.

I- La reconnaissance de l'instrument statistique comme outil d'aide au pilotage de l'action publique locale : de la « régulation par la ressource » à la « régulation par la dépense »

Le questionnement de la statistique publique est en cela fortement emblématique des enjeux actuels de la gestion publique qui relèvent du triple registre de la connaissance, de l'action et du contrôle. S'il ne peut y avoir d'action publique pertinente sans recours à une connaissance empirique fine des territoires, c'est la capacité des acteurs de la gestion publique territoriale qui est aujourd'hui en question dans la thématique des statistiques sur les collectivités territoriales pour la production de politiques publiques tout à la fois efficaces et efficientes, d'autant qu'il faut apprendre à rendre des comptes de ce qui est fait car l'obligation de rendre des comptes constitue désormais le noyau central de la responsabilité dans une « démocratie constitutionnelle pluraliste » pour reprendre une formulation consacrée.

Consolider la maîtrise empirique des situations et des acteurs

La décentralisation s'est développée de manière concomitante au thème de la territorialisation de l'action publique du fait du développement de nombreuses études empiriques entre les années 1970 et 2000, le plus souvent liées à la question de l'aménagement du territoire. Celles-ci ont d'autant plus marqué les esprits, qu'elles ont conduit à remettre fortement en question l'idée d'une standardisation du service public dans une période où, qui plus est, il est juridiquement acquis depuis la loi du 2 mars 1982 consacrant la « libre administration des collectivités territoriales » que « l'État n'a pas le monopole du bien public » selon la formule classique du Doyen Hauriou. La référence est aujourd'hui clairement aux territoires, car ils sont l'espace dans lequel viennent s'inscrire les problèmes publics et ils constituent du même coup le lieu de leur traitement. Ce n'est pas un hasard si la dénomination « collectivités territoriales » est venue progressivement remplacer celle de « collectivités locales » au point d'ailleurs que, depuis la réforme constitutionnelle de 2003, n'est plus reconnu par la Constitution que le terme de « collectivités territoriales ».

La maîtrise intellectuelle des territoires est donc un enjeu crucial pour les collectivités dans leur volonté de traiter des problèmes publics inscrits toujours dans des spécificités territoriales, d'autant que la diversité des autorités territoriales et la variabilité des périmètres de gestion des problèmes publics imposent la recherche de modes renouvelés de coordination. La territorialisation de l'action est de fait devenue synonyme de contextualisation, et c'est bien un des enjeux majeurs de la statistique publique que de produire cette connaissance des espaces de gestion pertinents. Ce n'est pas un hasard si le précédent moyen terme du Cnis s'est clos sur une très forte demande d'information sur les territoires. L'interrogation sur les territoires est à la fois le point de départ et le point d'arrivée de la gestion publique. C'est bien dans le traitement des problèmes publics comme dans la maîtrise des conséquences des politiques mises en œuvre que se construit aujourd'hui clairement la responsabilité des autorités publiques. L'importance acquise par les évaluations d'impact, ou plus largement les études d'impact, s'inscrit bien dans ce mouvement. Ce n'est donc pas étonnant que, pour ce qui est de fournir des données de contexte, le rôle des directions régionales de l'Insee est aujourd'hui affirmé, essentiel et pleinement reconnu dans leurs capacités à produire des analyses territoriales de qualité tant pour éclairer les décisions publiques et améliorer l'efficacité des politiques publiques que pour informer le citoyen.

Cependant, si l'intelligence des territoires est nécessaire à la détermination des politiques publiques, la définition de l'action publique comme sa mise en œuvre dépend étroitement de la connaissance que les acteurs ont d'eux-mêmes et de leurs capacités

gestionnaires, qui plus est dans une période où l'efficacité de l'action publique doit pouvoir être conjuguée avec une meilleure maîtrise des dépenses publiques du fait, en France comme ailleurs, du resserrement de la contrainte budgétaire qui n'est pas étranger à la mise en place dans de nombreux pays d'un dispositif de gestion publique axé sur la performance (*performance based management*) reposant en particulier sur des batteries d'objectifs et d'indicateurs. Aussi la quête de performance conduit à accorder une attention renouvelée aux dispositifs producteurs d'une meilleure réflexivité de l'action publique et la statistique ne peut qu'y occuper une place centrale.

La maîtrise de l'action publique nécessite des acteurs conscients de ce qu'ils sont et de ce qu'ils font. C'est là dès lors tout l'intérêt de la statistique des collectivités territoriales que de pouvoir offrir aux acteurs les possibilités d'une réflexivité améliorée, laquelle passe en particulier par un souci comparatif évident qui permet à chacun de se situer. Une fois encore, nous voyons à quel point la comparaison doit être au cœur de la réflexion statistique, ce que le Cnis a toujours défendu. Or celle-ci ne peut être possible sans un investissement massif dans une connaissance raisonnée et appropriée des collectivités territoriales elles-mêmes. Dès lors que l'efficacité devient une dimension décisive de la légitimité, ce sont les résultats de l'action publique qui deviennent essentiels et qu'il convient de rapporter aux moyens dont on dispose comme à leurs usages. Ce sont bien les acteurs eux-mêmes qu'il faut connaître et pouvoir situer dans une logique de politique publique.

Donner du sens à la dépense

La focalisation sur le pilotage de l'action publique explique l'importance prise aujourd'hui par la question de la dépense, laquelle pose inévitablement celle plus technique du passage à une comptabilité fonctionnelle. On comprend pour le pilotage de l'action publique l'importance prise désormais par la dépense dans la mesure où celle-ci est à rapporter à une logique de gestion publique qui la définit comme une « valeur de fonction ». La place acquise par la dépense et le sens qu'il convient de lui donner s'inscrit bien dans l'extension d'une « régulation par la ressource » à une « régulation par la dépense ». Insister sur la dépense est une façon d'imposer leur justification dans une logique tant de transparence que de responsabilisation et en même temps d'ouvrir sur une intelligence plus grande et plus fine de ce que sont et font les collectivités territoriales. Il y a là un vrai changement de paradigme.

Historiquement, la liberté de gestion conférée aux collectivités territoriales se trouvait essentiellement circonscrite par le principe de « libre administration », dont le contenu principal résidait dans la liberté de dépenser. La structure des budgets et des comptes à laquelle les collectivités territoriales se trouvaient assujetties était surtout centrée sur la vérification de l'équilibre, et qui plus est du seul équilibre annuel, l'équilibre pluriannuel, essentiel pourtant dans le contexte de collectivités locales vecteurs essentiels des investissements publics de superstructures et d'infrastructures, étant largement délégué au marché. Ne pas toucher aux dépenses était de fait moins intrusif vis-à-vis du principe constitutionnel de « libre administration des collectivités territoriales ». Cette vision conservatoire est légitimement au centre des préoccupations du Ministère des finances, mais elle ne garantit nullement que cette comptabilité de l'équilibre des budgets et des comptes est suffisante pour le pilotage efficace des compétences décentralisées, d'autant que l'interdépendance grandissante entre l'État et les collectivités territoriales ne peut plus se satisfaire de cette simple logique comptable. La maîtrise des dépenses va donc progressivement occuper une place croissante et la connaissance fonctionnelle de la dépense y devenir un enjeu décisif. D'ailleurs, l'introduction de la contractualisation financière entre l'État et les collectivités locales à l'occasion de la Conférence nationale

des territoires initiée le 17 janvier 2017 réserve désormais une part importante à la question de la dépense, même s'il ne s'agit que des dépenses de fonctionnement. La réflexion ouverte par les Contrats de Cahors montre bien que l'attention ne peut plus porter sur la seule maîtrise des ressources sans évoquer leur utilisation, la démarche s'inscrit ainsi dans une logique managériale dans laquelle l'enjeu crucial est bien de passer d'une logique de moyens à une logique de résultat. C'est bien pour ça que la contractualisation financière entre l'État et les 322 plus grandes collectivités appelle aussi une argumentation en termes de politiques publiques, sauf à en rester à une logique du cas par cas et à perdre de vue la question du service public rendu, ce qui serait regrettable. Jamais l'impératif de légitimité des autorités publiques, de l'État aux collectivités territoriales, n'a été aussi fort qui n'est plus seulement réductible à une existence juridique reconnue, mais s'incarne dans leur capacité à proposer une vision du futur et des moyens d'y parvenir. Quel meilleur exemple que celui des intercommunalités qui refusent aujourd'hui d'être réduites à de simples organisations qui ne seraient que des solutions à un jeu collectif, pour s'expliquer par le « sens » qu'elles puisent dans l'énoncé d'un « projet partagé » ? C'est la raison qui explique que leur justification doit dorénavant s'incarner dans des « pactes de gouvernance territoriale ».

Que serait la gestion des problèmes publics si elle ne prenait pas en compte la finalité visée par les actions engagées tout comme la nature même des problèmes publics auxquels elles sont confrontées qui se caractérisent désormais par une interdépendance grandissante entre l'État et les collectivités territoriales à leurs différents niveaux ? Donner du sens suppose qu'on parte des problèmes comme des résultats de leur prise en charge. Il convient de tenir les deux bouts de la chaîne et de ne pas dissocier les enjeux poursuivis de leur mode de gestion. La dépense n'a de sens que contextualisée. On voit in fine à quel point ce nouveau mode de raisonnement conduit à articuler les statistiques concernant les collectivités territoriales avec les statistiques portant sur les territoires eux-mêmes et du même coup à réfléchir sur les modalités pratiques d'une meilleure conjugaison.

Insister sur la dépense est bien une façon d'imposer leur justification dans une logique tant de transparence que de responsabilisation et en même temps d'ouvrir sur une intelligence plus grande et plus fine de ce que sont et font les collectivités territoriales. La connaissance de la réalité est un bon préalable à l'identification des possibles. S'il convient par exemple d'avoir une bonne mesure de l'état du patrimoine local, maîtriser la dépense est également vital. On voit bien aujourd'hui à quel point il est difficile par exemple de ne pas lier investissement et fonctionnement. Les dépenses de fonctionnement sont toujours plus ou moins liées aux dépenses d'investissement. Toutes les dépenses n'ont de plus pas la même portée, elles ne sont pas équivalentes. De même, aujourd'hui, nous devons mieux maîtriser le stock d'équipements des collectivités ainsi que les opérations financières qui s'y rattachent, mieux distinguer les investissements de renouvellement des investissements neufs. En ce sens, il convient d'être précis sur les charges de renouvellement tout comme sur les charges dites de récurrence (fonctionnement et entretien) et plus globalement sur l'ensemble des charges de financement. Cela veut dire aussi qu'il est utile d'avoir une idée claire des fournitures de service et leurs coûts.

L'exercice des compétences dévolues aux collectivités territoriales implique, bien davantage que pour l'État, l'accumulation d'équipements en infrastructure et en superstructures. Il ne faut pas oublier que les collectivités territoriales réalisent un peu plus des deux tiers des investissements publics civils. Or ces équipements génèrent des charges de fonctionnement récurrentes qui sont au principe même de la dynamique financière des collectivités territoriales. La connaissance fine de ces relations entre

dépenses d'équipement et charges de fonctionnement induites (en personnel, en biens et services, en charges financières, en charges d'entretien et de renouvellement) est donc essentielle. Elle l'est d'autant plus que le cadre comptable auquel sont assujetties les collectivités territoriales n'implique nullement que ces charges récurrentes soient prises en compte année après année consécutivement à la réalisation de l'équipement (ce qui est par exemple le cas dans un certain nombre de pays, la Suisse par exemple).

Faire porter l'accent sur la dépense est également une manière d'amener les collectivités à s'interroger en particulier sur leurs coûts et sur l'impact économique de la dépense publique, autrement dit sur ce qu'il advient de ce que l'on fait. De même, on saisit aussi l'intérêt de rentrer dans une logique intelligente de *benchmarking*, il est difficile en effet de comparer les coûts des investissements des collectivités si on n'a pas de prise sur la qualité du service rendu. Le jugement évaluatif ne peut faire l'impasse d'un souci comparatif. Dans un autre registre, la localisation des emplois statutaires s'avère utile car elle est une bonne illustration des modalités concrètes de gestion dès lors que le service public est concrètement effectué sur la base d'externalisations dans les SEM, les entreprises publiques locales ou des opérateurs parapublics.

Pour autant, la fourniture de données sur les dépenses des collectivités territoriales et le pilotage de l'action publique associée nécessitent encore que des progrès soient réalisés dans le développement d'une comptabilité fonctionnelle bien maîtrisée. En dépit d'une progression réelle, la comptabilité fonctionnelle reste encore fragile. La structure des dépenses fonctionnelles diffère largement selon les strates de collectivités ; de même, toutes les communes ne sont pas assujetties à la ventilation des dépenses par fonction (cela dépend en effet de leur taille). De plus, bien des collectivités en maîtrisent encore mal la ventilation, ce qui explique souvent le manque de fiabilité des données disponibles et la difficulté de construire des comparaisons cohérentes à partir de la ventilation réalisée.

Si l'intelligence des territoires de gestion des problèmes publics apparaît nécessaire à l'élaboration de politiques publiques, elle doit néanmoins s'accompagner d'une meilleure appréhension de la capacité des collectivités territoriales elles-mêmes à prendre en charge les problèmes qui se posent à elles, ce qui définit tout à la fois leur légitimité et leur responsabilité, nous l'avons dit. La problématique de l'efficacité suppose l'intelligibilité du monde social.

Cependant, si la qualité des données est importante, faut-il rappeler que les données ne sont pas des statistiques ? Produire des données certes, mais pour quoi faire ? Le passage aux statistiques suppose leur inscription dans une perspective d'analyse précise qui vise à poser les problèmes que l'on veut tout à la fois comprendre et expliquer. Il y a là un point qu'on ne peut éluder car, compte tenu des enjeux, cela suppose que l'on soit très au clair sur les questions des acteurs concernés et leurs impératifs. Autrement dit, les politiques statistiques doivent être définies à travers un dialogue permanent entre les producteurs et les utilisateurs de statistiques. La production de données de qualité est une chose, la production de statistiques en est une autre qui s'inscrit nécessairement dans une problématisation à travers laquelle seront précisés les questions de recherche, les méthodes d'analyse, la nomenclature des données nécessaires, les référentiels de comparaison pertinents, etc. C'est aussi un problème de raisonnement. Or, le passage à une régulation par la dépense suppose aussi un changement de raisonnement. Du même coup, rappelons au passage que, si pour l'étude des finances locales l'économie est une discipline de référence, à savoir l'économie publique en particulier et tout particulièrement l'économie publique locale, ces disciplines sont encore loin d'avoir en France l'audience qu'elles peuvent avoir

ailleurs. Ceci n'est pas anecdotique et explique pour une part les retards que l'on peut avoir en ce domaine en matière de recherche. C'est aussi une des dimensions d'un contexte plus large dont il convient d'avoir pleine conscience.

II- Contraintes et incertitudes d'un contexte peu stabilisé

En dépit des difficultés propres à la constitution d'un nouveau champ d'investigation en matière statistique, tout le monde s'accorde aisément sur une situation fortement améliorée tant quant à la qualité des statistiques produites sur les collectivités locales que sur la rapidité de leur mise à disposition, même si les délais de publication peuvent être encore raccourcis ici ou là. Mais, les difficultés actuelles, voire les insatisfactions observées, sont indissociables d'un contexte plus général qui ne facilite pas toujours les meilleures pratiques.

De ce point de vue, la production comme l'utilisation effective et efficace de statistiques de qualité reste dépendante d'un contexte de gestion territoriale marqué par trois déficits majeurs :

- *un déficit d'appropriation* de la statistique publique lié au faible équipement de la plupart des collectivités territoriales en expertise statistique. Certes les Régions comme les grandes intercommunalités sont mieux loties, mais les inégalités en la matière sont criantes. Ce constat n'est pas neuf, toutefois cette faiblesse est maintenant plus grave compte tenu de la place de la statistique dans la gestion publique comme cela a pu être démontré.

Le constat qui découle de ceci est bien celui d'une statistique publique qui est restée trop souvent exogène au monde de l'action au point qu'elle s'identifie au mieux à de l'information. Or, le problème n'est pas celui d'une connaissance utile, il est maintenant davantage celui d'une connaissance *utilisable*, c'est-à-dire tout à la fois pertinente pour ceux qui en ont besoin et susceptible d'être assimilée par eux. Il n'y a aujourd'hui de véritable intérêt à la statistique que si elle peut offrir une vraie valeur ajoutée à ceux qui sont aux prises avec les problèmes publics.

À l'évidence la statistique souffre d'un *déficit d'appropriation* parce qu'on n'a pas su en penser *la mise en contexte* au sens où la statistique, pour être pleinement utile, doit être appropriée à son contexte et appropriée *par* son contexte. C'est là la *double condition* qui fonde la possible efficacité. La statistique aura du pouvoir quand ceux qui doivent en être les bénéficiaires y trouveront un réel intérêt pour l'action. L'utilité de la statistique dépend donc des conditions de son appropriation par ses destinataires et de la maîtrise qu'ils en développeront. Si l'on veut que les statistiques aient un impact, c'est-à-dire si l'on veut qu'elles soient une source réelle d'apprentissage que les acteurs puissent s'approprier, il faut qu'elles soient intégrées aux activités de mise en œuvre et d'évaluation de l'action publique.

En dehors du dispositif de statistique publique, la faible distribution de l'expertise statistique en France est bien connue et c'est là clairement un problème de formation sur lequel il convient d'insister : l'expertise statistique est insuffisante, ce qui explique bien souvent tant la difficulté à se saisir des statistiques existantes que d'en produire une interprétation juste. Aussi, les collectivités territoriales ne peuvent-elles toujours se satisfaire d'une connaissance générale, qu'elles jugent trop éloignée de leurs priorités comme de leurs spécificités. Le besoin d'études ad hoc et d'enquêtes diverses est d'autant plus énorme qu'elles ne disposent que rarement en interne des expertises

nécessaires à leur réalisation. Et cela est particulièrement vrai en matière de finances locales comme cela a été signalé. Les directions régionales de l'Insee ont maintenant une importance stratégique énorme pour ce qui concerne les données de contexte et elles ont aussi une capacité très appréciable à faire du sur-mesure avec les collectivités qui en font la demande. Toutefois, elles ne disposent encore d'aucune compétence en matière de finances locales. C'est regrettable, car cela permettrait justement d'articuler les données de contexte avec les capacités gestionnaires des collectivités telles qu'elles pourraient ressortir d'une analyse statistique appropriée. Cette situation est d'autant plus pénalisante qu'il n'existe toujours pas de « pôle de service d'action régionale » compétent en ce domaine sur lequel les directions régionales pourraient s'appuyer, en dehors toutefois du pôle de service de l'action régionale (PSAR) « Études économiques régionales » de la seule région d'Occitanie »

- *un déficit institutionnel*, dans la mesure où le cadre juridique actuel ne facilite pas la coordination entre collectivités territoriales et État. Or, une telle coordination est essentielle, dès lors que la gestion des problèmes publics est liée à une interdépendance grandissante entre les acteurs. Ainsi qu'Yves Fréville avait pu le noter historiquement, l'illusion des blocs de compétences vaut aussi pour les statistiques. Avec la décentralisation, il a ainsi fallu passer d'un cadre régalien à un cadre nécessairement plus partenarial avec les transferts de compétences. Certes l'absence de décentralisation territoriale de l'appareil statistique a été compensée par un fort mouvement de déconcentration au niveau de l'Insee, mais l'ajustement d'un système de production statistique centralisé à une logique de décentralisation se pose dorénavant avec acuité dès lors que la production statistique est juridiquement une « compétence partagée ». S'impose désormais la nécessité de faire vivre une réelle coordination entre les différents niveaux territoriaux et le niveau national, mais celle-ci est d'autant plus délicate à mettre en œuvre que nous sommes dans un environnement juridique qui n'est pas clair. En effet, les transferts de compétences posent de manière vitale l'impératif de continuité statistique. Dès les premiers transferts de compétence, lors de l'acte I de la décentralisation, la nécessité de conserver des statistiques homogènes à l'échelle nationale est apparue comme une nécessité. L'article 25 de la loi du 7 janvier 1983 (codifié à l'article L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales) disposait ainsi que « tout transfert de compétences de l'État à une collectivité territoriale entraîne pour celle-ci l'obligation de poursuivre, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État, l'établissement des statistiques liées à l'exercice de ces compétences ». Et c'est bien pour cette même raison, que l'article 130 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales tenait à renforcer l'exigence de continuité du recueil des statistiques pour les compétences transférées et d'autres textes ont suivi concernant des thématiques spécifiques tant en matière de logement, de culture que d'éducation par exemple. Comme l'expliquait Jean-Pierre Puig, alors secrétaire général du Cnis à l'occasion d'une rencontre du Cnis sur le thème « Décentralisation et statistiques » en septembre 2005, « la cohérence des statistiques nationales doit être maintenue [et] les résultats des traitements statistiques réalisés par les collectivités territoriales doivent être effectués de manière homogène, afin d'assurer la comparabilité des régions ou des départements entre eux. » Conserver une homogénéité statistique nationale est un enjeu décisif pour toute analyse globale relative à une compétence transférée et la question de la qualité des données se pose d'autant plus lors du développement d'une action publique qui met en présence plusieurs niveaux de gouvernement. De ce point de vue, il faut noter que le principe de différenciation territoriale sur lequel on réfléchit actuellement risque là encore de ne pas favoriser le recueil de données homogènes.

L'enrichissement d'une statistique de qualité passe en particulier par la fourniture d'informations détenues par les collectivités elles-mêmes. La constitution d'une

statistique publique forte sur les collectivités territoriales dépend naturellement de l'accès à des données significatives et de qualité. En dehors de ce qui est juridiquement accessible centralement, la Statistique publique reste le plus souvent tributaire de la bonne volonté des collectivités territoriales. Or, dans une situation marquée par le fait qu'il ne peut y avoir de « tutelle d'une collectivité sur une autre », il n'est guère facile d'obliger les collectivités à fournir leurs propres données, même en présence de conventions diverses ou de décrets spécifiques. On le voit, en dépit de l'existence d'un arsenal juridique conséquent, l'adaptation des programmes statistiques aux réalités de la décentralisation nécessite un dialogue permanent entre producteurs et utilisateurs tant nationaux que locaux qu'il convient de renforcer.

Ainsi a-t-on pu noter historiquement une difficulté à collecter les données produites par les collectivités locales s'agissant notamment des données de patrimoine et de certaines données budgétaires (concernant les budgets primitifs et les dépenses des collectivités en particulier). Les entreprises publiques locales sont également apparues comme des entités économiques difficiles à repérer et à cerner, bien que faisant partie des collectivités territoriales en tant qu'agents économiques.

Cependant, dans un contexte marqué par une géométrie brouillée de l'autorité, les capacités de coordination entre les collectivités d'une part et entre les collectivités et l'État d'autre part restent déficientes. Or, la plupart des politiques publiques sont, on le sait, marquées par une interdépendance grandissante de l'ensemble des autorités publiques dont l'impossibilité de parvenir à une clarification des compétences est bien la marque. Un exemple des tensions possibles sur ces questions nous est ainsi fourni par la loi du 17 mai 2019 sur les sociétés publiques locales (SPL) et les sociétés d'économie mixte (SEM) qui a considérablement assoupli les possibilités d'adhésion des collectivités à ces entreprises, et ce, en opposition totale à un arrêt du Conseil d'État du 14 novembre 2018 qui stipulait qu'une collectivité territoriale ne pouvait participer au capital d'une SPL que si l'intégralité de l'activité de la SPL relevait des compétences de ladite collectivité. C'est bien la raison qui explique qu'en l'absence d'une doctrine juridique claire en matière de relation entre l'État et les collectivités territoriales, le choix de la contractualisation pour les contrats dits de Cahors pour assurer un minimum de gestion collective a fonctionné comme substitut pragmatique.

Le contexte juridique en l'état actuel de la décentralisation n'est guère favorable, on le voit, à des rapports simples entre l'État et les collectivités territoriales, comme entre collectivités d'ailleurs, pour le traitement d'opérations qui nécessitent souvent une coordination et une coopération plus fortes entre les différents acteurs. Nous sommes aujourd'hui dans un face à face de l'État et des collectivités territoriales qui ne paraît pas toujours le plus propice au développement d'une politique statistique intégrée.

- *un déficit d'action collective* de manière plus générale que la seule dimension institutionnelle, se traduisant par un manque de coopération entre des acteurs de l'action publique qui ont tendance à se multiplier, en particulier dans une situation où les périmètres des institutions n'ont pas vocation à être adaptés en permanence aux enjeux de l'action publique menée. Le problème est de parvenir à conjuguer stabilité institutionnelle et flexibilité organisationnelle dans l'action. On ne peut adapter en permanence les frontières institutionnelles à la nature de problèmes publics complexes et évolutifs. Il faut donc gagner en souplesse dans l'action et c'est là tout à la fois une question de management et d'instruments de gestion, dont la détermination nous renvoie aussi au point précédent.

Ainsi l'établissement sinon d'une politique statistique tout au moins la constitution de ce que nous appellerons un « bien commun statistique » passe de plus en plus par la

coopération d'acteurs multiples, laquelle ne peut au mieux que passer par une logique d'arrangement en l'absence d'un cadre juridique pleinement satisfaisant. Du même coup, comment éviter la fragmentation et la dispersion ? Aujourd'hui, ce sont les coûts d'intégration qui sont les plus forts à l'établissement d'une production statistique maîtrisée. Il ne peut y avoir de cohérence statistique nationale sans traitement efficace de cette question. La constitution d'un véritable système d'information statistique suppose tout à la fois un véritable équipement en compétence, un coût important et du même coup une capacité d'action collective renforcée. Il ne peut y avoir de « bien commun statistique » que si son cadre, et donc son contenu potentiel en information peut répondre aux exigences de *tous* les acteurs.

2 – Les travaux du groupe

A partir de l'analyse qui précède, et afin d'objectiver la nature et la quantité des données disponibles, les travaux du groupe se sont délibérément concentrés de manière pragmatique sur la réalisation d'un large état des lieux des statistiques existantes sur les collectivités territoriales en tant qu'agents économiques, permettant de formuler de premières orientations pour les futurs travaux statistiques.

Le service statistique public a été sollicité dans son ensemble, et les statistiques produites dans ce cadre figurent dans l'état qui suit. Des données produites par d'autres opérateurs, dont les missions sont liées à la gestion publique territoriale, comme l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), la Banque postale, la Caisse des dépôts et consignations, complètent ce panorama.

Enfin, le groupe s'est centré sur les statistiques « sur » les collectivités territoriales par opposition aux statistiques « locales » dans leur ensemble. Les statistiques sur les territoires administrés par les collectivités, très nombreuses et largement mises à disposition des utilisateurs, ont été écartées des travaux du groupe et de son champ, car il s'agit dans la plupart des cas de données de contexte.

En amont de cet état des lieux, et afin de nourrir l'analyse de la demande, de nombreuses rencontres ont été effectuées par le président du Cnis, notamment auprès d'experts de la Cour des comptes et des chambres régionales, de l'OFGL, de l'AFDC, de France Urbaine, de l'Association des régions de France ainsi que de la Banque postale.

Par ailleurs, un entretien avec Guy Gilbert, professeur émérite à l'ENS Cachan (ENS Paris-Saclay), spécialiste des sujets de finances locales et un recueil des besoins statistiques sur les collectivités locales ont fait l'objet de comptes rendus qui figurent en annexe 1.

Un retour d'expérience de l'Insee sur l'enquête de conjoncture sur l'investissement dans les collectivités territoriales complète les éléments de l'analyse de la demande et figure en annexe 2.

Enfin, une consultation rapide des informations disponibles dans les autres pays européens a été faite mais n'a pas donné lieu à une consignation écrite.

A - État des lieux des statistiques produites sur les collectivités locales

Pour réaliser l'état des lieux des statistiques produites sur les collectivités locales, le groupe d'experts a interrogé, avec l'aide de la direction Méthodologie et de la Coordination Statistique et Internationale de l'Insee, l'ensemble des producteurs du système statistique public (SSP) pour connaître les statistiques existantes sur les collectivités territoriales en tant qu'agents économiques. Cette interrogation a été complétée auprès de différents autres acteurs qui produisent des données sur le sujet.

L'ensemble des répondants a listé les sources produites et/ou utilisées, ainsi que les principales publications réalisées à partir des données produites.

Ont été écartées du champ les données de contexte sur les territoires administrés par les collectivités territoriales, comme indiqué précédemment, qui se développent par ailleurs fortement depuis quelques années suite aux progrès des sources et des systèmes d'information de la plupart des services producteurs.

L'état des lieux ci-après récapitule les réponses de chaque producteur interrogé.

1. Le département des études et statistiques locales de la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

Le SSM Collectivités locales conduit des travaux de production statistique, d'analyse et des études dans les domaines des finances locales, de la fiscalité locale, des structures territoriales et de la fonction publique territoriale.

La production statistique concerne les établissements publics locaux de coopération intercommunale (dénombrement des structures intercommunales) et le suivi des opérations de fusion de communes. Par ailleurs, les données statistiques traitées et publiées portent sur les finances locales, la fiscalité locale, l'endettement des collectivités locales, les concours financiers de l'État à ces collectivités, l'emploi et les salaires des agents territoriaux. Les données mobilisées sont essentiellement des sources administratives : budgets primitifs, comptes de gestion des collectivités locales, états fiscaux (sur la fiscalité), système d'information sur les agents du service public (SIASP), base Aspic-Banatic sur les intercommunalités.

Le SSM publie chaque année un annuaire statistique « Les collectivités locales en chiffres », des bilans sur les finances et la fiscalité locales et contribue très fortement au rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Il diffuse également des synthèses et analyses dans la collection Bulletin d'information statistique de la DGCL.

Intercommunalité et structures locales

Le SSM Collectivités locales assure la maîtrise d'ouvrage de la base de données Aspic-Banatic sur les intercommunalités. Les informations qu'elle rassemble portent en particulier sur le périmètre communal des EPCI (établissements publics de coopération

intercommunale), leurs compétences, leur nature juridique, leur type de fiscalité, le nombre de conseillers communautaires, les noms des présidents et vice-présidents. Le contenu des informations est mis à jour par les préfetures.

En outre, à partir de ces informations, des travaux de valorisation sont réalisés au moment de la mise à jour de la carte des intercommunalités à chaque début d'année. De même, depuis plusieurs années, compte tenu des mouvements de fusion de communes dans le cadre de la création des communes nouvelles, le SSM publie des études de synthèse dressant un bilan statistique de ces créations de communes nouvelles.

Finances et fiscalité locales

Le SSM Collectivités locales exploite les [comptes de gestion de l'ensemble des collectivités locales](#) à partir des données transmises par la Direction générale des Finances publiques (DGFIP). Il met ainsi à disposition les principaux résultats sous forme agrégée dans le cadre de tableaux statistiques annuels. Des études sont également publiées visant à analyser les résultats issus de ces comptes de gestion des collectivités.

Il exploite également les budgets primitifs à partir des informations directement collectées auprès des collectivités pour les régions et les départements.

En termes de données sur la fiscalité, le SSM produit et met en ligne des résultats sur la fiscalité pour les différents niveaux de collectivité à partir des bases de données de la DGFIP.

Pour la première fois, le SSM a réalisé en 2018 sur les comptes 2017 des travaux de consolidation des flux croisés entre budgets principaux et budgets annexes et entre les différents niveaux de collectivité. Cette avancée a été préparée par un groupe de travail sur le traitement de ces flux croisés entre collectivités mis en place avec l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), la DGFIP, la Cour des comptes et la Banque postale. L'objectif a consisté à identifier ces flux entre type de budget et entre niveau de collectivité afin de les neutraliser pour obtenir des comptes consolidés des collectivités locales à un niveau agrégé.

En matière d'analyses et d'études, le SSM élabore et diffuse des publications sur ces différentes thématiques sous forme de synthèses de 4 à 12 pages.

Par ailleurs, le SSM assure la préparation complète du rapport annuel de l'OFGL. Dans ce cadre, de manière inédite et anticipée, a été publié en juin 2019 un pré-rapport de l'OFGL sur les comptes 2018 des collectivités. Il a été présenté le 11 juin 2019 au comité des finances locales (CFL). Le rapport complet (avec l'ensemble des annexes) a été publié comme d'habitude à la mi-juillet, et également présenté lors d'une séance du Comité des finances locales.

Le SSM publie également chaque année un ouvrage de type « annuaire statistique », intitulé « Collectivités locales en chiffres », rassemblant un ensemble de fiches présentant des résultats regroupés par thèmes (finances, fiscalité, emploi, structures locales, élus,...) et commentés succinctement. Il constitue un ouvrage de référence sur les statistiques les plus récentes disponibles dans le domaine des collectivités locales.

Il réalise également un « guide de la fiscalité directe locale ».

Par ailleurs, il produit des indicateurs spécifiques sur les dépenses et recettes réelles de fonctionnement (qui ne se retrouvent pas dans les informations mises à disposition directement par la DGFIP), sur les soldes de gestion (épargne brute, durée de désendettement,...) et sur des ratios financiers :

Ratio 1 = (Dépenses réelles de fonctionnement - travaux en régie) / population

Ratio 2 = Contributions directes / population

Ratio 2bis = Impositions directes nettes / population

Ratio 3 = Recettes réelles de fonctionnement / population

Ratio 4 = (Immobilisations + travaux en régie + dépenses pour comptes de tiers) / population

Ratio 5 = Encours de la dette / population

Ratio 6 = Dotation globale de fonctionnement / population

Ratio 7 = Dépenses de personnel / dépenses réelles de fonctionnement

Ratio 9 = (Dépenses réelles de fonctionnement - travaux en régie + remboursement de la dette) / recettes réelles de fonctionnement

Ratio 10 = (Immobilisations + travaux en régie + dépenses pour comptes de tiers) / recettes réelles de fonctionnement

Ratio 11 = Encours de la dette / recettes réelles de fonctionnement.

En outre, en lien avec la sous-direction des finances locales et de l'action économique de la DGCL, le SSM rassemble des éléments statistiques sur les emprunts structurés à risque contractés par les collectivités locales (saisie des annexes Gissler). Cela est ensuite repris dans le rapport annuel au Parlement sur cette question.

La fonction publique territoriale et les élus

Dans le domaine de la fonction publique territoriale, les travaux portent sur la validation des données de la source SIASP de l'Insee (Système d'information sur les agents des services publics) sur le champ de la fonction publique territoriale, dans le cadre d'un groupe de travail réunissant l'Insee et les SSM concernés. Les travaux concernent à la fois les salaires et l'emploi. Ces résultats sont ensuite valorisés sous forme de différentes publications propres au SSM, en lien avec l'Insee et la DGAFP.

Par ailleurs, le SSM collectivités locales produit et valorise les **bilans sociaux des collectivités locales** qui constituent une source complémentaire sur des aspects non couverts par SIASP (formation, conditions d'emploi, absences, heures supplémentaires,...). Ces travaux comprennent à la fois les phases de collecte, consolidation, apurement, redressement et valorisation sous forme d'études. La collecte des bilans sociaux a lieu tous les deux ans¹.

Parallèlement, le SSM réalise périodiquement des bilans et des analyses statistiques sur la question de la parité parmi les élus municipaux et parmi les conseillers communautaires des intercommunalités.

¹La loi de Transformation de la fonction publique voté adoptée en août 2019 a introduit la mise d'un rapport social unique présenté tous les ans devant le comité technique des employeurs publics.

Les principales publications

- Collectivités locales en chiffres (mai)
- Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (mi-juillet). Pour la première fois en 2019, un pré-rapport a été publié le 11 juin 2019, afin de mettre à disposition plus tôt les informations disponibles. Cette publication est parue sous double timbre OFGL et DGCL.
- Bulletins d'information statistique (BIS) :
 - BIS sur les EPCI à fiscalité propre au 1er janvier
 - BIS sur les communes nouvelles
 - BIS sur la part des femmes parmi les élus locaux
 - BIS sur les premiers résultats des bilans sociaux
 - BIS sur la fiscalité directe locale
 - BIS sur les finances des collectivités locales en n et n-1 (budgets primitifs et comptes de gestion)
 - BIS sur la consolidation des comptes des collectivités locales
 - BIS sur l'investissement des communes et leur financement
 - BIS sur l'emploi dans la fonction publique territoriale au 31/12/n-1
 - BIS sur des profils budgétaires et financiers des communes
 - BIS sur les disparités de taxe foncière entre collectivités (ou autre ressource fiscale)
 - BIS sur les premiers résultats tirés des bilans sociaux (zoom sur les agents contractuels de la fonction publique territoriale publié en septembre 2019)
- Le guide de la fiscalité directe locale en n-1

Contributions du SSM à des publications extérieures :

- Info Rapides Insee sur les salaires dans la fonction publique (SIASP)
- Insee Première Insee annuel sur les salaires dans la fonction publique territoriale (SIASP)
- Info Rapides Insee sur les effectifs dans la fonction publique (SIASP)
- Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP : Les rémunérations dans la fonction publique

Mise en ligne de données (y compris les comptes par fonction)

- Le bilan statistique de l'intercommunalité au 1/1/n (janvier)
- Budgets primitifs n des régions (octobre)
- Budgets primitifs n des départements (octobre)
- Les finances des départements en n-1 (novembre)

- Les finances des régions en n-1 (novembre)
- Les taux de fiscalité n dans les communes et GFP (octobre)
- Les finances des communes n-2 (tableaux détaillés)
- Les finances des EPCI n-2 (tableaux détaillés)

Données mises à disposition par la DGCL (indépendamment du SSM)

Cela porte principalement sur les dotations allouées chaque année par l'État aux différents niveaux de collectivités locales.

Mise en ligne de la DGFIP sur data.gouv.fr et sur data.economie.gouv.fr

Comptes individuels de toutes les collectivités (avec pour la première fois pour le millésime 2017 les comptes par fonction) :

<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/balances-comptables-des-communes>,
<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/balances-comptables-des-collectivites-et-des-etablissements-publics-locaux-avec-la-presentation-croisee-nature-fonction>

2. L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

En premier lieu, l'Insee tient à jour le code officiel géographique (COG) et le diffuse chaque année : <https://www.insee.fr/fr/information/2560452>

Cela porte tout particulièrement sur la liste des communes mises à jour au 1^{er} janvier de chaque année.

Parallèlement, l'Insee propose des zonages d'études (unités urbaines, aires urbaines, zone d'emploi, bassins de vie) dans le but d'analyser les territoires en dehors des géographies administratives : <https://www.insee.fr/fr/information/2114631>

L'Insee met à disposition les données issues de la source **Siasp (Système d'information sur les agents du service public)**, sur le volet « employeur » des collectivités locales

L'Institut réalise également de nombreuses publications à partir de cette source :

- « L'emploi dans la fonction publique en 2016, l'emploi augmente sauf dans le versant territorial », **Insee Première n°1691, mars 2018**
- « En 2017, l'emploi est quasiment stable dans la fonction publique », Informations Rapides n°325, décembre 2018
- « Les salaires dans la fonction publique territoriale – En 2016, le salaire net moyen augmente de 0,4 % en euros constants », Insee Première n°1711, septembre 2018
- « La baisse des effectifs dans la fonction publique territoriale se poursuit en 2017 », Bulletin d'information statistique de la DGCL n°218, décembre 2018
- Chiffres clés sur les effectifs 2016
- Comparaisons régionales et départementales sur les effectifs 2016
- « Les salaires dans la fonction publique en 2016 (premiers résultats) », Informations rapides n°78, mars 2018

- « Les hautes rémunérations dans la fonction publique », Insee Première n°1738, février 2019

- Chiffres-clés sur les salaires dans la fonction publique en 2016

En outre, l'Insee, à travers le département des comptes nationaux, met à disposition l'ensemble des résultats sur le compte des administrations publiques, et notamment sur les administrations publiques locales (APUL).

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/4131414?sommaire=4131436>

Par ailleurs, l'Insee a expérimenté une enquête sur les investissements dans les collectivités territoriales à des fins d'analyse conjoncturelle (Voir annexe 1). Cette tentative illustre la difficulté de la collecte par enquête sur ce champ.

3. L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)

Productions publiques réalisées

Dans le cadre de ces missions fixées par la loi, l'OFGL a travaillé en 2018 sur cinq chantiers avec son Comité scientifique et technique :

- l'investissement public local
- les abattements ou exonérations sur la fiscalité locale
- les indicateurs de ressources et de charges
- le développement d'une plateforme de données partagées (qui devrait être ouverte en fin d'année 2019) et la poursuite de l'amélioration du rapport annuel. Ce dernier point a été piloté par le département des études et des statistiques locales (DESL) de la DGCL et a donné lieu en 2018 à des innovations dans le traitement consolidé des finances locales (entre niveaux de collectivités et, au sein de chaque niveau, entre budgets principaux et annexes).

Certains de ces chantiers ont donné lieu à des productions publiques, regroupées dans la collection « *Cap sur* ». Cinq publications et une application web ont été livrées :

- *Cap sur* les subventions d'équipement versées entre collectivités locales - n°1, mars 2018. Cette publication apporte un éclairage sur un phénomène majeur de l'investissement public local puisque les cofinancements sont au cœur de nombreux projets de territoire.
- *Cap sur* les allègements de fiscalité locale et leurs compensations - n°2, avril 2018. Cette note dresse un état des lieux d'un sujet complexe mais pour lequel le besoin d'informations est essentiel pour tous décideurs locaux : les allègements de fiscalité directe locale (dégrèvements, abattements et exonérations) et leurs compensations.
- *Cap sur* la data de l'investissement public local - n°3, 2018. Cette application web permet d'accéder à un portrait financier de l'investissement public local pour un groupe de collectivités défini sur mesure par l'utilisateur, ainsi qu'à leurs données

individuelles. Il fournit ainsi aux décideurs locaux et à leurs partenaires des éléments qui peuvent les accompagner dans le développement des politiques publiques locales. La première version de cette application a été mise en ligne fin mai 2018. Elle donna ensuite lieu à deux actualisations : fin août 2018 et janvier 2019.

- *Cap sur* le rapport 2018 de l'Observatoire sur les finances locales - n°4, juillet 2018. Ce numéro co-écrit par l'OFGL et le DESL présente le 23^e rapport annuel de l'OFGL sorti en juillet 2018 : structure, nouveautés et principaux résultats.
- *Cap sur* l'utilisation du levier fiscal sur le taux de taxe d'habitation - n° 5, novembre 2018. Cette note apporte des éléments chiffrés sur l'évolution entre 2017 et 2018 des taux de taxe d'habitation du bloc communal (communes et groupements à fiscalité propre) et permet une comparaison avec l'année 2012 (année comparable du mandat précédent).
- *Cap sur* l'investissement des communes et des intercommunalités depuis 2014 - n°6, janvier 2019. Cette note dresse un état des lieux de l'investissement du bloc communal sur le mandat en cours : quels sont les acteurs de l'investissement communal ? Quel est son niveau et sa dynamique ? Quelles sont les disparités territoriales des dépenses d'équipement et comment les comprendre ? Les principaux résultats sont également accessibles en vidéo.

L'OFGL publie par ailleurs chaque année son « Rapport sur les finances locales de l'OFGL » (17 juillet 2018) dont la réalisation est pilotée par le DESL de la DGCL.

Projets en cours sur 2019 :

Le « rapport annuel » devrait prendre une forme nouvelle, organisée en deux temps. Un pré-rapport fin mai ou début juin 2019 dans lequel le DESL livrera, après discussion avec les membres du Comité de Finances Locales (CFL), les premiers résultats sur l'exercice 2018. Puis un rapport final, en juillet 2019, comprenant l'ensemble des données de références.

Sur la plateforme de données partagées, le Conseil d'orientation de l'OFGL a validé en novembre 2018 le principe d'un passage d'une phase « étude de faisabilité » à une phase « opérationnelle » qui permet d'envisager la livraison d'une première version fin 2019.

La plateforme de données partagées de l'OFGL vise à mettre à disposition, dans une plateforme en ligne, unique et ouverte, l'ensemble des données relatives aux finances et à la gestion des collectivités locales françaises, d'en permettre l'accès, la compréhension et l'analyse, d'en faciliter les réutilisations. La plateforme de l'OGFL doit ainsi permettre de rendre accessibles et intelligibles les données, d'en faciliter l'utilisation/la réutilisation, de décroiser les sources, d'en assurer la diffusion et la valorisation, de passer des données micro aux données macro (ou l'inverse) par étapes, de proposer des calculs reposant sur une méthodologie partagée.

Les données à exploiter dans cette plateforme sont prioritairement les comptes de gestion, les données fiscales REI, les données liées aux dotations et les données socio-économiques ou démographiques. Elles proviendront des bases fournies par les administrations concernées dans data.gouv.fr. À l'inverse, dans un second temps, il est

imaginé que cette plateforme puisse collecter des informations en provenance des territoires afin de compléter le dispositif.

La plateforme s'inscrit dans une logique d'ouverture. Elle s'adresse, en priorité, aux collectivités locales (élus et agents territoriaux), aux associations d'élus et de fonctionnaires territoriaux, aux administrations centrales, aux parlementaires, aux universitaires-chercheurs, mais peut également concerner d'autres utilisateurs (entreprises, associations, étudiants, citoyens, presse...).

En attendant la mise en place de cette plateforme, l'application Web dédiée à l'investissement a été mise à jour avec les données 2018 au début du second semestre 2019.

Sur les « indicateurs de charges et de ressources », à la demande du Comité scientifique et technique, l'OFGL produira un recensement des indicateurs actuellement utilisés pour les dotations et mécanismes de péréquation. Ce recensement sera un document de travail interne, sa publication sera discutée avec les membres de l'OFGL et son Président.

L'OFGL travaille par ailleurs en 2019 sur deux nouveaux chantiers, décidés lors de la réunion du conseil d'orientation du 6 novembre 2018 : « les coûts » et « l'information autour de la réforme fiscale à venir », ces travaux sont en cours sans que la forme des restitutions soit définie.

Sur le chantier « investissements publics locaux », il est envisagé de poursuivre les travaux débutés en 2018.

4. La Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance du Ministère de l'Éducation nationale (DEPP)

À partir des comptes financiers des Régions, Départements et Communes, fournis par la DGCL, plusieurs publications sont réalisées par la DEPP :

- [Géographie de l'école 2017](#) : dans cet ouvrage, 39 fiches thématiques apportent de nombreuses informations, sous forme d'indicateurs cartographiés et de courtes analyses, sur l'environnement économique, social et familial des élèves, le contexte scolaire, les moyens et ressources humaines mis en œuvre ainsi que sur les parcours scolaires et les résultats.

- La dépense d'éducation des collectivités territoriales, Note d'information N° 19.07 de mars 2019

- Près de 150 milliards d'euros consacrés à l'éducation en 2016, Note d'information N°18.29 de novembre 2018

- [Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche \(RERS\)](#) - fiches 10.1, 10.3 et [10.4](#) : cette publication annuelle de la DEPP et de la SIES réunit toute l'information statistique disponible sur le système éducatif et de recherche français.

- Etat de l'école 2018 - fiches 8 à 11 : cette publication présente une synthèse d'indicateurs statistiques qui apparaissent essentiels pour analyser le système éducatif et pour apprécier les politiques publiques mises en œuvre.

- **Séries chronologiques** de données statistiques sur le **système éducatif**. Les fichiers sont constitués par la DGFIP. Ils contiennent une nomenclature fonctionnelle qui permet d'isoler les dépenses d'éducation des différentes collectivités. Pour les communes, la DGFIP fournit les comptes agrégés, en distinguant les communes selon 3 tailles, les métropoles, les communautés et les syndicats. En fin d'année n, les fichiers des comptes de l'année n-2 sont reçus.

5. La direction générale de l'administration et de la fonction publique du ministère de la fonction publique (DGAFP)

La DGAFP a le projet en 2020 de mettre en place la « Base Concours », à partir d'une enquête administrative pour un recueil exhaustif des concours de la fonction publique, de leur description, de leurs résultats et de la composition des jurys. Puis d'une enquête « statistique ménages » auprès des candidats. L'objectif, au-delà de la constitution de statistiques standards sur les recrutements de fonctionnaires, est d'évaluer les éventuelles discriminations à l'embauche dans la fonction publique. Référence : [Décret n° 2018-114 du 16 février 2018](#).

La DGAFP gère par ailleurs la Place de l'Emploi Public, ouverte en mars 2019. Il s'agit d'une généralisation du portail « BIEP » (Bourse Interministérielle des Emplois Publics) à l'ensemble des postes/emplois vacants ou susceptibles de le devenir des trois versants de la fonction publique. Ce portail contient le descriptif des postes, leurs localisations administrative et géographique. Référence : [décret relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants sur un espace numérique commun aux trois fonctions publiques](#)

La DGAFP est partenaire sur le champ fonction publique des enquêtes pilotées par la DARES : [Enquête « SUMER » et « Conditions de Travail »](#) (CT-RPS). Il s'agit d'enquêtes relatives aux risques professionnels et psychosociaux. L'enquête CT-RPS comprend un volet salarié et un volet employeur. Ce sont des enquêtes qui ont lieu tous les 3, 4 ans. Les dernières ont été réalisées en 2016. Cela a donné lieu à plusieurs publications :

- [Prévention des risques psycho-sociaux : les employeurs publics déclarent une forte exposition et une politique de prévention active](#)
- [Exposition aux risques professionnels et psychosociaux au travail : une analyse globale – 21/02/2019](#)
- [Organisation et contraintes du temps de travail](#).

La DGAFP utilise enfin la source [SIASP](#) de l'Insee pour réaliser des études sur la mobilité dans l'emploi sur le champ complet des emplois de la fonction publique (FP), permettant de systématiquement comparer les versants de la FP entre eux ou de décrire les éventuels échanges entre versants. Cela a donné lieu à la publication : [Mobilité des agents de la fonction publique](#).

6. La Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques du ministère des Solidarités et de la Santé (DREES)

La DREES réalise plusieurs enquêtes :

- [Enquête Aide sociale auprès des conseils départementaux](#) : Chaque année depuis 1984, la DREES recueille auprès des conseils départementaux des informations sur les bénéficiaires des aides sociales, les personnels de ces collectivités et les dépenses relevant de l'aide sociale départementale. Par ailleurs, l'enquête porte également sur la protection maternelle et infantile.

- [Enquête sur l'action sociale des communes et intercommunalités \(ASCO\)](#) : cette enquête cherche à décrire le plus exhaustivement possible tout ce qui concerne l'action sociale des communes et intercommunalités. Le périmètre retenu comprend les domaines suivants : personnes âgées, personnes handicapées, lutte contre la pauvreté et les exclusions, insertion professionnelle, hébergement et logement, petite enfance, jeunesse et famille, accès aux soins et la prévention sanitaire.

- [Enquête annuelle sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA \(OARSA\)](#) : Dans le cadre du suivi et de l'évaluation du revenu de solidarité active (RSA), la DREES pilote une enquête annuelle auprès des collectivités territoriales sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. L'enquête est essentiellement centrée sur les personnes soumises aux droits et devoirs des bénéficiaires du RSA. Il s'agit d'une remontée administrative exhaustive portant sur la France. L'ensemble des collectivités en charge de l'insertion des bénéficiaires du RSA sur leur territoire sont interrogées chaque année, de manière à couvrir exhaustivement les territoires français au sein desquels le RSA existe.

- Enquête trimestrielle sur l'APA : elle permet d'étudier spécifiquement les effets des changements législatifs introduits par la loi d'adaptation de la société au vieillissement (hausse des plafonds légaux, baisse des taux de participation) sur le nombre de bénéficiaires et leur recours à l'aide. Elle a été menée en 2016 et 2017 (après cela, seul le suivi annuel dans le cadre de l'enquête Aide sociale continue). Une précédente enquête APA trimestrielle avait été menée de 2002 à 2011. Publication : [« Deux ans d'application de la loi d'adaptation de la société au vieillissement - Résultats de l'enquête trimestrielle sur l'APA à domicile en 2016-2017 »](#), Études et Résultats, n°1109, Drees, mars.

- **Enquête Fonds d'aide aux jeunes (FAJ)** : la DREES mène auprès des conseils départementaux une enquête bisannuelle sur le fonds d'aide aux jeunes, dispositif départemental de dernier recours destiné aux jeunes adultes en grande difficulté sociale, âgés pour la plupart entre 18 et 25 ans. Il vise à favoriser leur insertion sociale et professionnelle et, le cas échéant, à leur apporter des secours temporaires pour faire face à des besoins urgents.

La DREES recueille des données administratives individuelles auprès des conseils départementaux

- **Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) et Aide Sociale à l'Hébergement (ASH)**

- Prestation de Compensation du Handicap.

Il s'agit de recueil de données individuelles auprès des Départements sur les demandeurs et les bénéficiaires des aides et prestations.

Plusieurs publications sont mises en ligne.

7. La sous-direction des Systèmes d'Information et des Études Statistiques du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (SIES)

À partir du recueil des budgets des collectivités territoriales en faveur de la Recherche&Transfert de technologie (R&T), le SIES a réalisé plusieurs publications :

- **Synthèse de l'enquête 2016** « Le financement de la Recherche et Transfert de technologie par les collectivités locales »
- **NOTE FLASH 2016 semi-définitif** : « En 2016, les collectivités territoriales consacrent 1,6 Md d'euros à la recherche et l'enseignement supérieur »
- **CARTOGRAPHIE (résultats de l'enquête 2017)** : « R&TT - Le financement par les collectivités locales »
- **NOTE FLASH 2017 semi-définitif** : « En 2017, les collectivités territoriales ont dépensé 1,6 Md € en faveur de la recherche et l'enseignement supérieur »
- **Collectivités territoriales : budget R&T (Recherche et Transfert de technologie) et budget ES&VE (enseignement supérieur et vie étudiante) de 2003 à 2017 et de 2015 à 2017 semi-définitif**

8. La Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social (DARES)

La DARES gère, depuis 2003, une base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle (base Brest) à partir des fichiers de gestion de rémunération ou de protection sociale des stagiaires. Cette base recense les formations des personnes en recherche d'emploi prescrites par les régions. Publication : **Dares Résultats, « La formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi »**.

Elle informe également sur les Dépenses de formation des régions. Publication : **Dares Résultats, « La dépense nationale pour la formation professionnelle et l'apprentissage »**.

La DARES gère également la base PMT (politiques du marché du travail) qui informe sur les Politiques de l'emploi et du marché du travail effectuées par les régions. Publication : **Dares Résultats, « Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail »**.

9. Le Service Statistique du ministère de la Culture

Le SSM du ministère de la culture réalise une enquête quadriennale sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales. Il s'agit d'une enquête par sondage permettant de redresser la partie culturelle des dépenses reportées dans les comptes de gestion des collectivités territoriales issue de la source DGFIP. Il publie les « **Dépenses culturelles des collectivités territoriales** », ainsi qu'une **Note de conjoncture sur les**

dépenses culturelles des collectivités territoriales et leurs groupements (en collaboration avec l'Observatoire des politiques culturelles)

10. Le Service de la Donnée et des Études Statistiques du ministère de la Transition écologique et solidaire (SDES)

Données produites par le SDES et qui donnent lieu à publication :

- **Données locales de consommation d'énergie** : elles sont destinées notamment à aider les collectivités locales en matière de planification énergétique et de suivi de leurs actions de maîtrise de la demande.
- **Memento des transports** : publié chaque année, ce memento permet d'accéder aux données du domaine des transports sous forme de séries longues, à partir de 1980, et de tableaux annuels pour les années les plus récentes.
- Base des permis de construire Sit@del2 : Des statistiques, parfois publiées mensuellement, sont disponibles au niveau national, régional, départemental et communal. Elles portent sur les **nombre et surfaces de logements autorisés ou commencés** éventuellement détaillés par type, les **surfaces de locaux non résidentiels autorisés ou commencés** détaillés par type de locaux
- **Répertoire du parc locatif social (RPLS)**. Publication : **Le parc locatif social au 1er janvier 2018**

Données mises à disposition par le SDES (au niveau départemental et/ou communal) :

- À partir de l'**enquête Collecte de l'Ademe**, le SDES met à disposition sur son Datalake et utilise dans un investissement (kit) réalisé avec l'Insee des données sur :
 - la valorisation matière et organique des déchets ménagers et assimilés, par départements
 - le traitement des quantités collectées par le service public, y c. les déchetteries
 - la quantité d'ordures ménagères collectées
 - les quantités collectées par le service public
 - la quantité de déchets ménagers arrivant dans les installations de traitement
 - les installations de traitement par type
 - les déchetteries
 - Les stations d'épurations
- À partir de la Base de données GASPARE, le SDES met à disposition sur son Datalake et utilise dans un investissement réalisé avec l'Insee des données sur les Plans de prévention des risques (PPR).
- Le SDES traite, publie et utilise dans un investissement réalisé avec l'Insee, des données sur les zonages de protection et d'inventaires issues du **Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN)**.
- Le SDES publie des données sur les **Agendas 21** : Communes et population couverte par un agenda 21 de proximité reconnu par le ministère.

11. Le Service Statistique Ministériel de la Sécurité Intérieure du ministère de l'Intérieur (SSMSI)

Le SSMSI conduit des travaux de production statistique, d'analyse conjoncturelle et structurelle et des études dans les domaines de la criminalité, de la délinquance, de l'insécurité et des relations entre la population et les forces de sécurité :

- à partir des procédures enregistrées par la police et la gendarmerie (crimes, délits, contraventions), sont analysées la fréquence, l'évolution, la répartition sur le territoire, les caractéristiques des victimes (dont les fonctions électives pour les élus locaux) et des auteurs présumés, pour les différents phénomènes de délinquance enregistrée, en les situant en lieu de commission des faits (y compris via la géolocalisation).

- à partir des enquêtes dites de « victimation » menées auprès de la population avec l'Insee ou par d'autres SSM ou d'autres organismes (Ined par exemple), sont mesurables les infractions dont sont victimes les habitants du pays (même s'ils ne les signalent pas aux forces de sécurité) ainsi que leurs sentiments et leurs opinions en matière d'insécurité et de relations entre la population et les forces de sécurité. Ce sont des enquêtes par sondage qui ne garantissent pas systématiquement la mise à disposition de données au niveau infra-national.

Cela donne lieu à des publications annuelles mais également apériodiques.

- Rapports annuels d'enquête « cadre de vie et sécurité » : Décembre 2018 - « Rapport d'enquête cadre de vie et sécurité 2018
- Bilans statistiques annuels de la délinquance enregistrée : Janvier 2019 - « Insécurité et délinquance en 2018 : premier bilan statistique »
- Intertstats, Info rapide n°7 - Quelles sont les populations préoccupées par l'insécurité dans leur quartier ?
- Intertstats, Info rapide n°8 – Les infractions contre les résidences, les voitures et les comptes bancaires des ménages représentent un préjudice d'au moins 3,5 milliards d'euros chaque année
- Intertstats, Info rapide n°9 – Les victimes d'atteintes à caractère raciste, antisémite ou xénophobe dans l'enquête Cadre de vie et sécurité
- Intertstats, Info rapide n°10 – Les cambriolages de logements à Paris, Lyon et Marseille sont concentrés dans les cœurs d'agglomérations
- Intertstats, Info rapide n°11 – Hausse du nombre de victimes de crimes ou de délits « anti-LGBT » enregistrées par les forces de sécurité en 2018
- Intertstats, Analyse n° 18 - Viols, tentatives de viol et attouchements sexuels
- Intertstats, Analyse n°19 – Les victimes du sexisme en France
- Intertstats, Analyse n°20 – Les atteintes à caractère raciste, xénophobe ou antireligieux en 2018
- Intertstats, Analyse n°21 – Plus de la moitié des arnaques passent par internet

- Intertstats, Analyse n°22 – La satisfaction envers l'action de la police et de la gendarmerie : une influence déterminante des attentats de 2015

12. La Banque Postale

La Banque postale réalise de nombreux travaux sur les finances des collectivités locales faisant (ou ayant fait) l'objet de publications :

- Note de conjoncture annuelle sur les finances locales par niveau de collectivité (parution en septembre)
- Études en partenariat avec les associations d'élus sur leur domaine de compétence respectif (sujets relatifs aux finances des différentes catégories traitées) :
 - Avec l'Association des Maires de France (AMF) : Territoires et Finances (novembre 2018)
 - Avec l'Association des maires ruraux de France (AMRF) : Regard financier sur les communes de métropole jusqu'à 3500 habitants (septembre 2018)
 - Avec l'Association des Petites Villes de France (APVF) : Regard financier sur les petites villes (novembre 2018)
 - Avec France Urbaine (juin 2018).

Par ailleurs, La Banque postale réalise des travaux sur certaines strates de collectivités :

- Regard financier sur les communes du littoral (avril 2017)
- Regard financier sur les communes de montagne (décembre 2016)

La Banque Postale élabore également un indice des prix des principaux postes de la dépense des communes, baptisé « le panier du maire », en partenariat avec l'AMF (novembre 2018).

Elle met aussi à disposition des collectivités un document sur le DOB (débat d'orientation budgétaire) visant à décrypter la loi de finances de l'année et présentant une sélection d'informations et d'illustrations sur les finances publiques et la conjoncture macroéconomique (janvier 2019).

Parmi les sujets faisant partie des travaux attendus car moins souvent traités par les acteurs habituels, on peut citer les publications de la Banque postale suivantes :

- Sur le patrimoine du bloc local (décembre 2018) : Le patrimoine des collectivités du bloc local
- Sur le patrimoine de l'ensemble des collectivités locales (juin 2015) : Le patrimoine des collectivités locales
- Sur les relations entre les entreprises et leur territoire, fruit d'un partenariat avec la Chaire d'Economie urbaine de l'ESSEC (octobre 2018) : Les relations des entreprises avec leur territoire

Enfin, des travaux d'études spécifiques relatifs aux finances des départements et des régions sont aussi élaborés par la Banque postale.

13. La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)

La Caisse des dépôts et Consignations a publié plusieurs ouvrages sur les finances des collectivités locales :

- [Impact des dotations de l'État sur l'investissement des collectivités : une approche économétrique \(2001-2013\)](#)
- [Prospective financière des collectivités locales 2015-2020](#)
- [Étude sur la situation financière des communes et des intercommunalités en 2017](#)

Plusieurs études sont aussi publiées à l'occasion du salon des maires, dont notamment « [Où en sont les finances des villes et intercommunalités ?](#) », ainsi qu'une [carte interactive des prêts « croissance verte » aux Collectivités locales](#).

Par ailleurs, la Caisse des dépôts et Consignations participe à la refonte de l'Enquête de conjoncture sur l'investissement public local, en partenariat avec l'Insee.

14. La Cour des Comptes

La Cour des comptes publie le Rapport annuel sur les finances publiques locales. En outre, les Chambres régionales et territoriales des comptes peuvent produire des rapports / synthèses relatifs à des collectivités de leur périmètre géographique.

15. France Stratégie

Enfin, en dehors également du sujet des données de la statistique publique proprement dites, France Stratégie a publié récemment deux études qui se sont appuyées sur des résultats de la statistique publique nationale et européenne relatives, au moins en partie, aux collectivités locales :

- l'une sur les disparités de la répartition territoriale de l'emploi public en France :

<https://www.strategie.gouv.fr/publications/repartition-territoriale-emplois-publics>

- et l'autre sur les comparaisons européennes en matière d'autonomie des collectivités locales :

<https://www.strategie.gouv.fr/publications/autonomie-collectivites-territoriales-une-comparaison-europeenne>

Par ailleurs, les Services statistiques des ministères suivants ont répondu ne pas produire d'information sur les collectivités territoriales : Commerce Extérieur, Défense, Agriculture, Justice, Jeunesse et sports et Immigration.

B – Constat et recommandations du groupe

L'élaboration de cet état des lieux met en évidence le grand nombre et la diversité des statistiques produites sur les collectivités territoriales, d'une part par le SSP, et notamment par la DGCL, mais aussi par d'autres acteurs. Au sein du SSP, une réduction des délais de mise à disposition de ces statistiques a également été observée, de même qu'un élargissement et un enrichissement progressifs des thèmes traités. Il ressort toutefois des entretiens menés dans le cadre du groupe que ces statistiques sont insuffisamment connues et/ou valorisées.

- Le groupe recommande, afin d'augmenter la notoriété et la visibilité des statistiques existantes, de mettre largement à disposition l'état des lieux élaboré dans le cadre du groupe. Cette mise à disposition peut prendre a minima la forme d'une publication, mais pourrait aussi faire l'objet d'un portail dédié, sous la responsabilité d'une instance de coordination en charge de rassembler et de valoriser ces données, ce qui permettrait une actualisation régulière des sources.

Les travaux du pré-groupe de travail font ressortir une difficulté à collecter les données produites par les collectivités territoriales, s'agissant notamment des données de patrimoine et de certaines données budgétaires (concernant les budgets primitifs, dont l'exhaustivité n'est pas complète, et les dépenses par fonction des collectivités, dont la qualité gagnerait à être mieux assurée en incitant les collectivités locales à mieux la remplir en termes notamment d'exhaustivité, de cohérence et de suivi temporel).

- Le groupe estime qu'une investigation plus poussée en matière de collecte des données produites par les collectivités territoriales nécessiterait une participation active de celles-ci aux réflexions, qui pourrait s'exprimer sous la forme d'un groupe de travail. Or, les entretiens informels menés dans le cadre de cette mission, notamment par le président du Cnis, incitent à conclure que la participation des collectivités territoriales à des réflexions sur ce thème reste incertaine. De manière plus générale, les efforts déployés par le secrétariat général du Cnis dans le cadre du renouvellement du conseil pour obtenir une représentation des collectivités territoriales au sein du conseil corroborent ce manque d'appétence pour les questions statistiques de la part des élus, déjà signalé à l'occasion de la journée organisée par le Cnis en 2004 sur « Décentralisation et statistiques ».
- Le groupe conditionne donc la création éventuelle d'un groupe de travail à un engagement de représentants des collectivités territoriales, compte tenu de l'ampleur du sujet et de la multiplicité des acteurs en présence, tel que cela ressort de l'analyse de la demande de l'ASP.

Enfin, les entreprises publiques locales sont apparues comme des entités économiques actuellement très difficiles à repérer et à cerner, bien que constitutives des collectivités territoriales en tant qu'agents économiques.

- Le groupe recommande avec insistance que les producteurs prennent en main cette question et l'instruisent en vue d'une mise à disposition rapide

d'informations statistiques sur ce sujet (listes d'unités, comptes et effectifs associés, liens de dépendance vis-à-vis des collectivités locales,...)

Conclusion : La statistique publique, une réponse indispensable et nécessairement partielle

Il ressort assez clairement que la question posée par l'ASP déborde pour une bonne part la question de la statistique publique dans sa seule dimension scientifique et technique. On peut certes améliorer tel ou tel point de la statistique publique, mais les questions posées renvoient à des enjeux qu'elle doit le plus souvent intégrer et qui souvent la dépassent, qu'il s'agisse de l'extrême diversité des situations à gérer liées aux types de collectivités concernées, de l'équipement de ces mêmes collectivités en services compétents (pour produire par exemple des études ad hoc à visées très opérationnelles), du cadre juridique lui-même (essentiel dans l'affaire, on l'a vu), et naturellement de l'avancée dans une comptabilité fonctionnelle. Bref autant de problèmes qui sont hors des responsabilités de la seule statistique publique, même s'ils ne sont pas sans conséquence pour elle car elle en dépend bien souvent.

Aujourd'hui la statistique publique ne se limite pas à l'Insee, même si ce dernier continuera à jouer un rôle crucial. La statistique publique fournit largement la matière première sur laquelle s'est construite progressivement la statistique des collectivités territoriales. Il convient bien sûr de noter la place décisive des SSM dans l'offre statistique sans compter celle d'autres opérateurs dont le rôle est aujourd'hui tout sauf négligeable tels que la Banque postale, la Caisse des dépôts et consignations, l'Assemblée des communautés de France (ADCF), l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), France urbaine pour citer quelques-uns des mieux connus. C'est bien la raison qui a conduit le Cnis, dans le cadre de ce groupe de constituer un état des lieux mettant en évidence toutes les productions de la statistique publique ayant trait à la gestion publique territoriale. Nous sommes incontestablement aujourd'hui en présence d'une grande richesse de la production statistique concernant les collectivités territoriales. Si la demande a été et reste forte, l'offre est maintenant conséquente et bien des carences soulignées par le Cnis lui-même au début des années 2000 ont été comblées. La production d'un tel état des lieux aura au moins le mérite de permettre d'en saisir tout à la fois la nature, la grande richesse comme les manques éventuels.

Peut-être revient-il au Cnis d'aider à la structuration plus institutionnalisée d'un partenariat entre tous les acteurs de la statistique publique afin peut-être de parvenir au partage d'un système d'information construit sur des bases communes. Faut-il d'ailleurs rappeler l'avis du Cnis en, 2005 qui indiquait : « Le Conseil estime que la dévolution de nouvelles compétences aux collectivités territoriales dans le cadre de la loi sur la décentralisation va accroître leur intérêt pour les informations statistiques et leur responsabilité dans ce domaine. Il considère qu'un appui méthodologique doit être apporté par les services statistiques publics dans le cadre des procédures instituées par la loi de 1951 ». Le Cnis avait en effet bien perçu le déficit de maîtrise statistique au sein des collectivités territoriales et la nécessité de pouvoir – pour ne pas dire de devoir – y répondre. Si cette question demeure valable aujourd'hui, faut-il encore pouvoir en déterminer les possibilités concrètes tant en termes de moyens que de modalités pratiques.

Le rôle du Cnis peut être ici important compte tenu de ses fonctions d'intermédiation entre producteurs et usagers. La statistique publique reste une affaire d'action collective, c'est bien en effet ce qui la constitue elle-même comme enjeu d'action publique ! Le Cnis ne peut certes se situer en position hiérarchique, mais il peut aider à la réflexion collective sur un enjeu commun qui n'exclut pas des positions divergentes. Avec la décentralisation et l'évolution des problèmes publics, les collectivités territoriales ont un besoin croissant d'analyses et le risque existe, cela a été amplement souligné, que chacune agisse de manière dispersée tant en fonction de ses besoins que de ses capacités, posant de fait la question de la compatibilité des systèmes d'information comme celle de qualité des données produites. Construire une cohérence statistique en même temps qu'une continuité statistique entre les différents niveaux territoriaux est plus que jamais à l'ordre du jour, mais la question aussi est de savoir si la statistique publique est-elle même en capacité d'apporter des réponses aux collectivités territoriales. Ceci suppose cependant, d'une part, que la statistique publique forme un système suffisamment intégré pour cela, d'autre part qu'on ait résolu la question de la gouvernance d'un tel système. Ce sont là des questions essentielles qu'on ne peut éviter et dont on connaît la difficulté à y répondre. On peut se souvenir de l'échec de la mise en place d'un dispositif d'évaluation des politiques décentralisées envisagé dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui passait par la mise en commun de nombreuses données : l'article 130 de la loi atteste le renoncement au système d'informations partagées qui avait été initialement envisagé et défini comme une priorité par le Cnis pour la période 2004-2008, et régulièrement rappelé depuis.

Bref, on le voit, le problème sous-jacent à la constitution d'une statistique publique susceptible « de couvrir de manière satisfaisante les besoins de données objectives » est bel et bien significatif d'un jeu collectif dont les règles sont encore loin d'être stabilisées. L'extension des échanges multiples tous azimuts et l'accroissement des transactions induisent une exigence de structuration par des mécanismes de coordination plus clairement institutionnalisés. Le caractère réfléchi de l'élaboration des solutions possibles à la constitution d'un système d'information intégré rencontre inmanquablement la dimension collective de leur mise en œuvre.

Annexe 1

Une exploration des besoins d'informations sur les collectivités locales

Le pré-groupe d'experts du SSP a interrogé un universitaire et la direction générale du Trésor, ainsi que l'association des Régions de France, pour explorer les besoins d'informations sur les collectivités locales.

1. Rencontre avec Guy Gilbert, professeur émérite à l'ENS Cachan (ENS Paris-Saclay), spécialiste des sujets de finances locales

L'entretien s'est déroulé le 19 mars 2019. Y ont participé Patrice Duran (président du CNIS), Françoise Maurel (directrice de la DDAR et Secrétaire Générale du CNIS) et Luc Brière (Chef du SSM collectivités locales).

En préambule, Luc Brière a présenté l'état des lieux de l'offre statistique du SSM collectivités locales (finances et fiscalités locales, fonction publique territoriale, structures locales et intercommunalités).

Guy Gilbert a ensuite présenté sa vision de la situation, en essayant de mettre en évidence les points d'amélioration potentiels :

- La production et la valorisation des données statistiques dans le domaine des collectivités locales s'est considérablement améliorée depuis une dizaine d'années, à la fois en termes de qualité de l'offre, de rapidité de mise à disposition, de variété des supports de diffusion.
- La question de la visibilité des travaux sur les collectivités locales est délicate à appréhender. Un axe de progrès réside dans les efforts à faire porter sur le recours plus grand aux travaux à partir de données empiriques : ce constat s'adresse peut-être plus aux travaux académiques qui ont mis du temps à prendre les questions touchant aux collectivités locales.
- Tout ce qui peut être fait pour mieux valoriser les comptes par fonction serait un progrès très sensible ; il s'agit encore d'un maillon faible de la couverture du champ des collectivités locales ; cela peut se comprendre par le fait que traditionnellement la comptabilité locale a eu pour but de contrôler l'équilibre budgétaire et comptable en s'intéressant aux dépenses et recettes par nature et non d'analyser la fonction de la dépense.
- La question de la péréquation entre collectivités gagnerait à s'appuyer sur des critères de besoins : il s'agit d'un enjeu de politiques publiques.
- Tout ce qui permet de comparer les collectivités entre elles dans le domaine des coûts de fonctionnement serait également le bienvenu.
- La question de la maîtrise des dépenses va occuper une place croissante (cf. la contractualisation des plus grandes collectivités avec l'État) : la connaissance

fonctionnelle de la dépense serait dans ce cadre un apport hautement utile ; les travaux de consolidation, en particulier à l'intérieur du bloc communal sont aussi une avancée de premier plan.

- Tous les travaux susceptibles d'éclairer les liens entre les dépenses d'investissement et les charges récurrentes de fonctionnement que cela génère seraient aussi extrêmement utiles.
- Les progrès dans la connaissance des comptes de patrimoine des collectivités seraient de la même manière un axe important d'amélioration.
- Les travaux permettant d'alimenter l'identification et la quantification des économies d'échelle générées par les EPCI auraient également toute leur place.
- Les enjeux sur les échelons des départements (dépenses sociales) et régionaux (action économique, fonds européens, ...) sont davantage balisés.
- Les prochaines dizaines d'années sont une bonne temporalité pour mettre en œuvre de nouveaux chantiers structurants. Mais les dix années précédentes ont également vu émerger de nombreux progrès (cf. plus haut).
- Il est important de faire comprendre qu'on ne peut pas raisonner sur les sujets de finances locales de la même manière que pour les finances de L'État.
- Si on cherche à savoir pourquoi une collectivité dépense plus qu'une autre, les travaux de ces dernières années ont montré que cela s'expliquait pour les 2/3 par le niveau de ses ressources, pour 1/4 par des coûts de fournitures des inputs plus élevés (montagne,...) et 1/12 par des facteurs résiduels.

2. Besoins statistiques de la Direction générale du Trésor sur les collectivités locales

La DG Trésor est très favorable à l'amélioration de la connaissance statistique sur les collectivités locales. Elle est intéressée par des séries macro bien partitionnées entre sous-strates d'APUL, ainsi que par l'amélioration des données micro par collectivité :

- Pour les prévisions, ce sont les niveaux sous-strate qui sont requis. Il s'agit également de savoir comment retraiter les transferts entre les différentes strates.
- Pour des travaux sur les disparités de coûts, sur les investissements, la politique du logement, les règles d'endettement ou de croissance de la dépense par collectivité, il est utile de disposer de données de qualité au niveau micro, avec des retraitements harmonisés des différents budgets.

Il semblerait également utile de s'intéresser à l'administration des nouvelles Régions, compte tenu des responsabilités économiques conférées par la Loi NOTRe.

Par ailleurs, même quand les séries existent au niveau local, on pourrait mener des travaux d'amélioration de leur qualité (les investissements notamment, avec des questions délicates d'agrégation des établissements publics locaux). Il existe également

un besoin de disposer de données sur les contextes locaux, au-delà des seules collectivités locales, comme, par exemple, le prix des logements, voire l'indice des prix à la consommation (IPC) locaux.

Parallèlement, la DG Trésor encourage une mission qui clarifierait les coûts auxquels font face les communes, par exemple connaître, en fonction de certaines caractéristiques des communes, le prix standard d'une route, d'une classe, etc.... Les données qui pourraient être collectées à cette occasion seraient sans doute mobilisables pour aider à contrôler les remontées comptables 'pures'.

Annexe 2

Retour d'expérience de l'Insee sur l'enquête de conjoncture sur l'investissement dans les collectivités territoriales

En mai 2016, l'Insee a lancé une nouvelle enquête de conjoncture, en partenariat avec la Caisse des Dépôts. À l'origine, cette enquête interrogeait chaque trimestre environ 3 000 collectivités locales de métropole et des départements d'outre-mer sur leurs investissements réalisés et prévus, au regard de leur opinion sur l'évolution de leur budget. Deux fois par an, des questions complémentaires étaient posées, afin de mieux comprendre les facteurs influençant la décision d'investir des collectivités locales, la motivation ainsi que la destination de leurs investissements. Depuis le second semestre 2018, cette enquête est devenue semestrielle et son questionnaire est allégé depuis le printemps 2019 (voir *infra*). Elle n'a jusqu'ici fait l'objet d'aucune publication.

Cette enquête non obligatoire a obtenu le label d'intérêt général et de qualité statistique en mars 2016, pour les années 2016 à 2020.

Lorsque de son lancement, trois enjeux essentiels avaient été identifiés pour apprécier la réussite de cette enquête. Il s'agissait d'abord que les collectivités locales répondent en proportion suffisante à chaque interrogation ; ensuite, qu'elles ajustent chaque trimestre leurs prévisions d'investissements de façon interprétable, et enfin, qu'elles donnent avant la fin de l'année en cours des premières indications sur l'évolution de leur budget et de leur investissement de l'année suivante.

Les résultats obtenus à l'issue des huit premières interrogations, de mai 2016 à février 2018, n'ont pas permis de répondre à ces enjeux. En effet, le taux de réponse s'est érodé au fil des interrogations et est resté relativement faible. Les questions quantitatives sur l'évolution des investissements réalisés et prévus se sont avérées peu exploitables compte tenu de l'ampleur des révisions successives des réponses des collectivités locales. Enfin, les collectivités locales interrogées n'appréhendent pas vraiment l'enquête comme étant une enquête de conjoncture, visant à livrer rapidement des signaux précoces sur l'évolution probable de l'investissement public local.

Face à ces constats, le comité de pilotage de l'enquête a souhaité faire évoluer l'enquête afin d'essayer d'en améliorer le taux de réponse, en réduisant sa périodicité et en allégeant son questionnaire.

1. Une enquête devenue semestrielle

Le rythme trimestriel de l'enquête était souvent critiqué par les collectivités locales qui soulignent ne rien avoir de nouveau à indiquer d'une fois sur l'autre, et qui de fait actualisent leurs réponses à certains moments-clés de leur calendrier budgétaire plutôt qu'en continu au trimestre le trimestre. Depuis le second semestre 2018, l'enquête a lieu deux fois par an au lieu de quatre. Les périodes d'enquête tiennent compte du calendrier budgétaire sur lequel les collectivités se basent pour répondre : au printemps, après le vote du budget primitif de l'année N, puis en septembre, après le vote du compte

administratif de l'année N-1.

2. Un questionnaire plus simple

Un groupe de travail émanant du comité de pilotage de l'enquête a été lancé au printemps 2018 pour simplifier le questionnaire en tenant compte des soucis de réponse signalés par les collectivités locales et de la difficulté à exploiter les questions quantitatives.

Le principal allègement a consisté à supprimer les questions quantitatives sur les montants d'investissements annuels réalisés sur l'année N-1 et prévus sur l'année N et N+1. D'autres éléments ont été simplifiés dans les divers cadres du questionnaire.

Il est attendu de ce questionnaire allégé une meilleure acceptation de l'enquête de la part des collectivités locales et un taux de réponse accru. L'exploitation des réponses portera ainsi sur des questions qualitatives, en particulier sur les questions a priori plus structurelles comme le mode et le motif des investissements.

Le Comité du label a donné son aval à cette évolution de l'enquête en novembre 2018.

3. Un taux de réponse qui reste médiocre

L'enquête d'avril 2019 est la première à introduire le questionnaire simplifié. La collecte est prolongée et reste actuellement ouverte. Cependant, à ce stade, le taux de réponse demeure décevant. Un plus grand nombre de collectivités locales ont retourné un questionnaire par rapport aux enquêtes d'avril 2018 et de septembre 2018, mais le taux de réponse pondéré par la population reste médiocre (37 %, voir ci-après). En particulier, l'enquête n'a jamais « accroché » auprès des Régions, qui sont très peu nombreuses à répondre.

Taux de réponse à l'enquête de conjoncture sur l'investissement public local

	Échantillon	2016						2017	
		Mai		Août		Novembre		Février	
		Nombre de réponses (1)	Taux de réponse (2)	Nombre de réponses (1)	Taux de réponse (2)	Nombre de réponses (1)	Taux de réponse (2)	Nombre de réponses (1)	Taux de réponse (2)
Communes	1 689	907	53 %	937	53 %	697	39 %	669	47 %
GFP	1 190	537	53 %	618	57 %	391	41 %	212	37 %
Départements	99	70	73 %	74	76 %	59	67 %	60	63 %
Régions	17	6	24 %	6	35 %	5	28 %	4	22 %
Total	2 995	1 520	50 %	1 635	56 %	1 152	44 %	945	42 %

	Échantillon (4)	2017						2018	
		Mai		Août		Novembre		Février	
		Nombre de réponses(1)	Taux de réponse(2)	Nombre de réponses (1)	Taux de réponse (2)	Nombre de réponses (1)	Taux de réponse (2)	Nombre de réponses (1)	Taux de réponse (2)
Communes	1 683	581	39%	637	40 %	545	40 %	500	39 %
GFP	1 045	275	34 %	333	39 %	252	36 %	217	32 %
Départements	99	59	60 %	59	64 %	54	54 %	52	56 %
Régions	17	3	18 %	3	26 %	3	16 %	4	28 %
Total	2 844	918	37 %	1 032	42 %	854	36 %	773	39 %

	Échantillon (5)	2018		2019	
		Septembre		Avril	
		Nombre de réponses (1)	Taux de réponse(2)	Nombre de réponses(3)	Taux de réponse(2)
Communes	1 699	558	42 %	565	32 %
GFP	1 041	278	36 %	290	37 %
Départements	99	47	55 %	55	58 %
Régions	17	3	16 %	3	18 %
Total	2 856	886	36 %	913	37 %

(1) Réponses reçues avant le 14 du mois M+2 (ex : réponses reçues avant le 14 juillet 2016 pour l'enquête de mai 2016)

(2) Taux de réponse pondéré par la population

(3) Pour l'enquête en cours d'avril 2019, réponses reçues au 10 mai 2019

(4) Compte tenu de la recombinaison des intercommunalités au 1er janvier 2017, l'échantillon de l'enquête a été mis à jour pour l'enquête de mai 2017.

(5) L'échantillon de l'enquête de conjoncture a été toiletté en juillet 2018, en tenant compte des créations, disparitions et modifications des collectivités locales enquêtées de façon exhaustive et des disparitions d'unités pour les strates non exhaustives (communes de 1 000 à 9 999 habitants)