

N° 162

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME XVIII

### RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Par M. Bernard SAUGEY,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n° 24) (2013-2014)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION.....	5
INTRODUCTION .....	7
<b>I. LA MARGINALITÉ DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » AU SEIN DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE TOTAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE .....</b>	<b>8</b>
A. UNE MISSION AU VOLUME BUDGÉTAIRE LIMITÉ.....	9
B. LA DIVERSITE DES AUTRES COMPOSANTES DE L'EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	15
1. <i>Le poids prépondérant des prélèvements sur recettes</i> .....	18
2. <i>La place majeure des dégrèvements et des compensations d'exonérations</i> .....	19
3. <i>Les transferts de fiscalité destinée à compenser les transferts de compétences</i> .....	19
4. <i>Des concours budgétaires complémentaires divers</i> .....	20
5. <i>La persistance de l'excédent budgétaire du compte d'avances aux collectivités             territoriales</i> .....	21
a) <i>La matérialisation de la fonction de « fermier général » de l'État</i> .....	21
b) <i>Un compte d'avance étonnamment excédentaire</i> .....	23
C. LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES DANS LE CADRE DU PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES .....	24
1. <i>L'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales</i> .....	24
2. <i>Le pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales du 16             juillet 2013</i> .....	25
a) <i>Une répartition équilibrée des efforts d'économie</i> .....	26
b) <i>Le financement des allocations individuelles de solidarité : la garantie de                 ressources pérennes aux départements</i> .....	27
c) <i>Le renforcement de l'autonomie fiscale des régions</i> .....	28
d) <i>L'accroissement des moyens en faveur de la péréquation</i> .....	29
<b>II. LA RECHERCHE DE SOLUTIONS POUR LE FINANCEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES .....</b>	<b>31</b>
A. VERS UNE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE DES « EMPRUNTS TOXIQUES ».....	31
1. <i>L'endettement de nombreuses collectivités territoriales liées à la souscription d'emprunts             toxiques</i> .....	31
2. <i>Les actions en justice des collectivités territoriales</i> .....	32
3. <i>La mise en place d'un fonds de soutien relatif aux emprunts structurés</i> .....	33

B. LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : LA MISE EN PLACE DE SOLUTIONS ADAPTÉES.....	34
1. Les difficultés d'accès au financement des collectivités territoriales.....	34
2. La mise en place de l'Agence France Locale .....	36
<b>III. LA CRÉATION DU CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES : UN NOUVEAU DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE L'INFLATION NORMATIVE .....</b>	<b>37</b>
A. UN BILAN EN DEMI-TEINTE DU MORATOIRE RELATIF AUX MESURES RÉGLEMENTAIRES APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	38
1. Un moratoire aux nombreuses exceptions.....	38
2. Un bilan en-deçà des objectifs .....	39
B. L'APPLICATION DU NOUVEAU PRINCIPE « UNE NORME CRÉÉE, UNE NORME ABROGÉE » .....	40
C. LA MISE EN PLACE TRÈS ATTENDUE DU CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES.....	42
<b>IV. LA DISPARITION PROCHAINE DE L'INGÉNIERIE D'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....</b>	<b>45</b>
A. FONDEMENT ET ORGANISATION DES MISSIONS DE L'ATESAT.....	45
B. LA DISPARITION PROGRAMMÉE DE L'ATESAT .....	47
1. Une diminution des effectifs consacrés à l'ATESAT .....	47
2. La disparition de l'ATESAT en 2014 .....	48

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Après avoir entendu Mmes Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction Publique, et Anne-Marie Escoffier, ministre chargée de la décentralisation, mardi 5 novembre 2013<sup>1</sup>, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 13 novembre 2013<sup>2</sup>, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Bernard Saugey, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et le compte d'avances aux collectivités territoriales du projet de loi de finances pour 2014.

Le rapporteur pour avis a rappelé que la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dotée de 2,64 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,59 milliards d'euros en crédits de paiements dans le projet de loi de finances pour 2014, ne représentait que 2,6 % de l'effort total de l'État en faveur des collectivités territoriales qui s'élèverait, en 2014, à 100,7 milliards d'euros. Il a regretté que la composition de cet effort ne fasse pas l'objet d'un effort de clarification.

Il a indiqué que l'année 2014 représentait un tournant dans l'association des collectivités territoriales à l'effort de réduction des déficits publics de l'État puisque les prélèvements sur recettes de l'État en faveur des collectivités territoriales diminueront de 1,5 milliard d'euros en 2014 et de 1,5 milliard d'euros supplémentaires en 2015. Les modalités de cette baisse ont été déterminées par le Pacte de confiance et de responsabilité signé par l'État et les associations nationales d'élus le 16 juillet 2013.

Le rapporteur pour avis s'est félicité du renforcement, concomitant à cette réduction, des dispositifs de péréquation verticale et horizontale ainsi que du transfert de nouvelles recettes aux départements destinée à financer les allocations individuelles de solidarités versées par ces derniers.

Le rapporteur pour avis a également salué la mise en place d'un fonds de soutien relatif aux emprunts structurés, destiné à résoudre la problématique des emprunts toxiques ainsi que la récente mise en place de l'Agence France Locale, qui vise à aider les collectivités à faire face à leurs difficultés d'accès au financement. Il a en outre rappelé que la mise en place du conseil national d'évaluation des normes, qui succèdera à l'actuelle commission consultative d'évaluation des normes, répondait à une attente forte des élus locaux.

---

<sup>1</sup> Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131104/lois.html#toc3>.

<sup>2</sup> Le compte rendu de la réunion de la commission est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html#curses>.

Enfin, il a regretté la disparition prochaine de l'Assistante technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2014, estimant qu'un report au 1<sup>er</sup> janvier 2015 donnerait aux collectivités territoriales le temps de s'adapter aux nouvelles règles en la matière. Il a par ailleurs estimé qu'il fallait laisser à chaque territoire le soin de choisir le dispositif de remplacement de l'ATESAT qui lui semblait le plus pertinent pour répondre aux besoins des collectivités, plutôt que de confier uniquement aux départements une mission en ce domaine.

**Le rapporteur pour avis s'en remettant à la sagesse de la commission, celle-ci a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte d'avances aux collectivités territoriales dans le projet de loi de finances pour 2014.**

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2014 marque un tournant dans la participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques. Après trois années de gel en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, les prélèvements sur recettes dont bénéficient ces dernières devraient diminuer de 1,5 milliard d'euros en 2014 et de 1,5 milliard d'euros supplémentaires en 2015. Pour mémoire, la baisse des crédits initialement prévue par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 s'élevait à 1,5 milliard d'euros pour 2014 et 2015.

Néanmoins, cette réduction s'accompagne d'un renforcement des dispositifs de péréquation horizontale et verticale, destinés à maintenir le niveau de l'investissement public local qui représente 71 % de l'investissement public en France. Autrement dit, le projet de loi de finances pour 2014 propose un subtil équilibre entre la diminution des dotations budgétaires en faveur des collectivités territoriales, qui sera en quasi-totalité supportée par la dotation globale de fonctionnement, et le renforcement de la péréquation.

Les dispositions relatives aux finances locales traduisent les conclusions du Pacte de confiance et de responsabilité signé entre l'État et les associations nationales d'élus, le 16 juillet 2013. Il est l'aboutissement de plusieurs mois de travail au sein du Comité des finances locales afin d'aboutir à un consensus entre les représentants des différents niveaux de collectivités. Le principal objectif de ce Pacte est de répartir équitablement l'effort entre les différents niveaux de collectivités territoriales. En outre, la problématique du financement des allocations individuelles de solidarité – allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap, revenu de solidarité active – que supportent les départements fait l'objet d'un groupe de travail spécifique entre l'État et l'Assemblée des départements de France. Le projet de loi de finances propose de nouvelles recettes fiscales aux conseils généraux pour mettre fin à l'effet de ciseaux qui menace la pérennité de leurs finances. Enfin, les régions, dont l'autonomie fiscale est sérieusement mise à mal depuis la réforme de la taxe professionnelle, devrait également bénéficier de nouvelles ressources fiscales.

Pourtant, de nombreuses inquiétudes demeurent quant à la pérennité de l'effort demandé aux collectivités territoriales. Celui-ci perdurera-t-il au-delà de 2015 ? Selon quelles modalités ? Il n'est pas possible, à ce stade, d'apporter des éléments de réponse à ces questions, tant ils sont liés à la situation économique et budgétaire qui prévaudra dans deux ans. Toutefois, votre rapporteur partage l'analyse du rapporteur pour avis de la commission des lois de l'Assemblée nationale, selon lequel cet effort doit être l'occasion pour les élus locaux de s'interroger sur la pertinence de certaines dépenses, en particulier de fonctionnement, et sur l'utilité sociale de leurs projets d'investissement.

Enfin, le projet de loi de finances pour 2014 propose un certain nombre de dispositions visant à aider les collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts toxiques à faire face à leurs obligations de paiement. En revanche, la disparition de l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2014, est source de nombreuses inquiétudes dans les territoires ruraux, bien que les conseils généraux, dont le projet de loi de modernisation de l'action publique locale et d'affirmation des métropoles, actuellement en discussion au Parlement, leur reconnaît le chef-de-filat en matière de solidarités territoriales. Enfin, la future création du conseil national d'évaluation des normes, qui succèdera à l'actuelle commission consultative d'évaluation des normes, devrait apporter une réponse pragmatique au poids des normes dans l'activité quotidienne des collectivités territoriales.

## **I. LA MARGINALITÉ DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » AU SEIN DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE TOTAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE**

A titre liminaire, votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction la qualité des réponses apportées par les administrations de l'État, en comparaison des réponses des années précédentes. Le questionnaire budgétaire de votre rapporteur pour avis était, pour la première fois, commun avec celui de la commission des finances. L'objectif de cette mutualisation vise à permettre à votre commission de bénéficier de données précises relatives aux finances locales.

Toutefois, à ce jour, cinq réponses n'ont toujours pas été envoyées, contre quatorze l'an dernier. Si on ne peut que se féliciter de cette amélioration notable, votre rapporteur pour avis regrette néanmoins la persistance de cette situation incompatible avec l'esprit de la LOLF en ce qu'elle ne permet pas à votre commission de disposer de l'ensemble des informations nécessaires pour assurer sa mission d'évaluation et de contrôle des politiques publiques et du budget de l'État.



Dans la suite de ses avis budgétaires précédents, votre rapporteur pour avis regrette la persistance du manque de lisibilité de la répartition des concours budgétaires de l'État en faveur des collectivités territoriales. En effet, aux prélèvements sur recettes et aux dégrèvements s'ajoutent les concours soumis aux règles d'évolution de l'enveloppe normée de ceux qui ne le sont pas. Par ailleurs, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente qu'une part modeste de l'effort financier total de l'État en faveur des collectivités territoriales.

C'est pourquoi, face à ce constat, votre commission a fait le choix d'élargir le champ de cet avis à l'ensemble des concours budgétaires ainsi qu'au compte d'avance aux collectivités territoriales.

#### **A. UNE MISSION AU VOLUME BUDGÉTAIRE LIMITÉ**

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, les crédits inscrits à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'élèvent à **2,64 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **2,59 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une baisse de 5 % par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2013, à périmètre courant. Ces crédits représentent 2,6 % des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales, soit **100,7 milliards d'euros**.

La mission regroupe les dotations allouées aux collectivités territoriales, réparties entre quatre programmes conduisant à une répartition organique des crédits - c'est-à-dire entre niveaux de collectivités territoriales - et comportant un nombre limité d'actions. Le principal objectif de ces programmes est, d'une part, de compenser les charges qui leur sont transférées dans le cadre des lois de décentralisation et, d'autre part, de soutenir l'effort d'investissement public local.

Le **programme 119**, « Concours financiers aux communes et aux groupements de communes », représente **840,8 millions d'euros en AE** et **780,1 millions d'euros en CP**, répartis entre deux actions :

- **l'action n° 1**, « Soutien aux projets des communes et groupements de communes », regroupe les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation « régisseurs de police municipale », la dotation forfaitaire « titres sécurisés » et la dotation de développement urbain (DDU). Les crédits affectés à cette action s'élèvent à **710,5 millions d'euros en AE** et **649,8 millions d'euros en CP** ;

- **l'action n° 2**, « Dotation générale de décentralisation », regroupe l'allocation de la dotation générale de décentralisation (DGD) attribuée aux communes et à leurs groupements afin d'assurer la compensation financière des charges qui leurs sont transférés. Les crédits alloués à cette action pour 2014 s'élèvent, en AE et en CP, à **130,3 millions d'euros**.

Ce programme a fait l'objet d'une modification de périmètre : en effet, le « concours assurances liées aux permis de construire » de l'action n° 2 a été fusionné avec le concours « élaboration des documents d'urbanisme ».

#### Répartition des crédits du programme 119 par action

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action n° 1	710 469 247	649 779 990
Action n° 2	130 308 258	130 308 258
<b>Total</b>	<b>840 777 505</b>	<b>780 088 248</b>

Le **programme 120**, « Concours financiers aux départements », est doté de **493,8 millions d'euros en AE et en CP**. Deux actions composent ce programme :

- **l'action n° 1**, « Aides à l'équipement des départements », comprend les crédits dédiés à la dotation globale d'équipement (DGE) des départements, qui s'élèvent à **224,4 millions d'euros en AE et en CP**, ce qui correspond au montant inscrit au budget triennal 2013-2015 de la mission ;

- **l'action n° 2**, « Dotation générale de décentralisation », regroupe les crédits de la dotation générale de décentralisation pour un montant de **269,4 millions d'euros en AE et en CP**. Conformément aux dispositions de l'article 30 de la loi de finances initiale pour 2012<sup>1</sup>, la DGD des départements est gelée à son niveau de 2009. L'indexation de cette dotation selon le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est nulle pour 2014, dans la mesure où cette dernière est en baisse et qu'une indexation négative apparaît contraire à l'esprit du législateur.

#### Répartition des crédits du programme 120 par action

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action n° 1	224 455 969	224 455 969
Action n° 2	269 362 728	269 362 728
<b>Total</b>	<b>493 818 697</b>	<b>493 818 697</b>

<sup>1</sup> Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

---

Le **programme 121**, « Concours financiers aux régions », est doté de **920,9 millions d'euros en AE et en CP**. Il ne contient qu'une seule action regroupant les crédits relatifs à la dotation générale de décentralisation des régions, de la collectivité territoriale de Corse et du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF).

Enfin, le **programme 122**, « Concours spécifiques et administration », s'élève, pour 2014, à **387 millions d'euros en AE et 399 millions d'euros en CP**. Il regroupe l'ensemble des concours financiers spécifiques gérés par le ministère de l'Intérieur et attribués aux collectivités territoriales ainsi que les crédits dont bénéficie la Direction générale des collectivités locales (DGCL). Les crédits de ce programme se répartissent entre quatre actions :

- **l'action n° 1**, « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales », comprend, pour une enveloppe de **19,1 millions d'euros en AE et 31,1 millions d'euros en CP**, les subventions destinées à soutenir les collectivités territoriales touchées par des événements exceptionnels (subventions exceptionnelles aux communes en difficulté - 2 millions d'euros en AE et en CP ; subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques - 12 millions d'euros en CP ; subventions pour travaux divers d'intérêt local - 17,1 millions d'euros en AE et CP ; aides aux communes concernées par les restructurations Défense pour lesquelles aucun crédit nouveau n'est ouvert en AE et en CP) ;

- **l'action n° 2**, « Administration des relations avec les collectivités territoriales », dotée, pour 2014, de **2,4 millions d'euros en AE et en CP**, regroupe les crédits de fonctionnement et d'investissement alloués à la Direction générale des collectivités locales (DGCL) pour assurer ses missions d'élaboration et de suivi des normes applicables aux collectivités ;

- **l'action n° 3**, « Dotation générale de décentralisation », dont les crédits s'élèvent à **221,5 millions d'euros en AE et en CP**, regroupe les crédits de la dotation générale de décentralisation attribués, dans le cadre de concours particuliers, indistinctement aux communes, aux départements, aux régions ou aux groupements de collectivités territoriales<sup>1</sup> ;

- **l'action n° 4**, « Dotations Outre-mer », affectée de **144 millions d'euros en AE et en CP**, regroupe les crédits de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des provinces de Nouvelle-Calédonie (82,7 millions d'euros en AE et en CP), la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés (47,9 millions d'euros en AE et en CP), la dotation globale de construction et d'équipement des collèges en Nouvelle-Calédonie (12,3 millions d'euros en

---

<sup>1</sup> Cette action comprend : le concours particulier en faveur des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains (87,9 millions d'euros en AE et CP), le concours particulier en faveur des ports maritimes (49 millions d'euros en AE et CP), le concours particulier en faveur des aérodromes (3,9 millions d'euros en AE et CP), le concours particulier de la DGD pour les bibliothèques municipales et départementales de prêt (80,4 millions d'euros en AE et CP) et le concours particulier relatif au domaine public fluvial (0,3 million d'euros en AE et CP).

AE et en CP), la dotation globale de compensation versée à la Polynésie française au titre des services et établissements publics transférés (1 million d'euros en AE et en CP).

#### Répartition des crédits du programme 122 par action

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action n° 1	19 100 000	31 105 825
Action n° 2	2 362 500	2 362 500
Action n° 3	221 547 608	221 547 608
Action n° 4	143 979 389	143 979 389
<b>Total</b>	<b>386 989 497</b>	<b>398 995 322</b>

Ce programme a également fait l'objet de deux modifications de périmètre :

- la dotation globale de construction des collèges de Mayotte, incluse dans l'action n° 4, a été transférée vers le programme 123 « conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer » ;

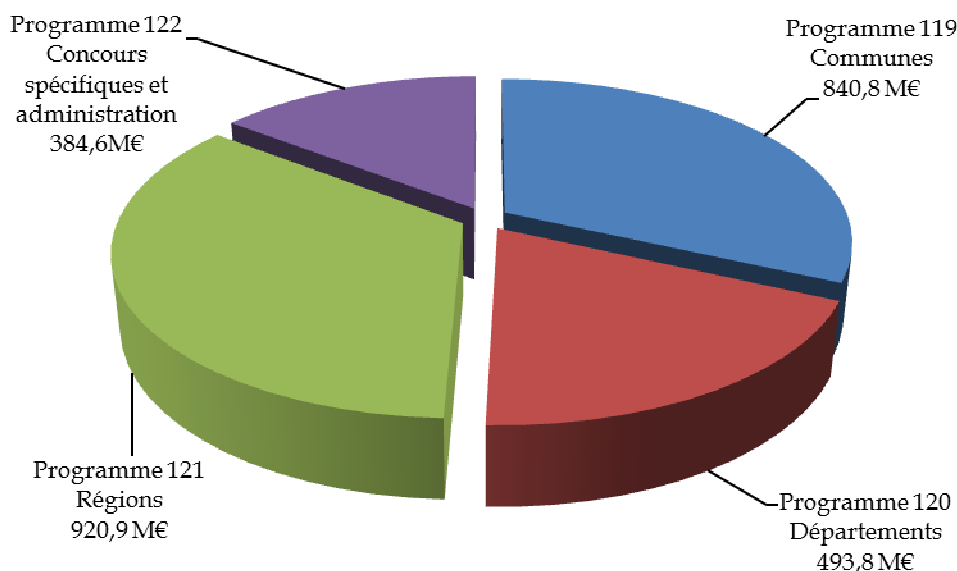
- les subventions exceptionnelles aux communes minières, comprises dans l'action n° 1, est supprimée à compter du présent projet de loi de finances.

Le schéma suivant récapitule l'organisation de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » entre les quatre programmes la composant ainsi que les actions rattachées à chacun d'entre eux.

**MISSION RCT – AE : 2.642.532.276 – CP : 2.593.848.844**

<b>Programme n° 119</b> Concours financiers aux concours et groupements de communes AE : 840.777.505 CP : 780.088.248		<b>Programme n° 120</b> Concours financiers aux départements AE : 493.818.697 CP : 493.818.697		<b>Programme n° 121</b> Concours financiers aux régions AE : 920.946.577 CP : 920.946.577	<b>Programme n° 122</b> Concours spécifiques et administration AE : 386.989.497 CP : 398.995.322			
Action n° 1	Action n° 2	Action n° 1	Action n° 2	Action n° 2	Action n° 1	Action n° 2	Action n° 3	Action n° 4
Soutien aux projets des communes et groupements de communes AE : 710.469.247 CP : 649.779.990	Dotation Générale de Décentralisation AE : 130.308.258 CP 130.308.258	Aides à l'équipement des départements AE : 224.455.969 CP : 224.455.969	Dotation Générale de Décentralisation AE : 269.362.728 CP : 269.362.728	Dotation Générale de décentralisation AE : 920.946.577 CP : 920.946.577	Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales AE : 19.100.000 CP : 31.105.825	Administration des relations avec les collectivités territoriales AE : 2.362.500 CP : 2.362.500	Dotation Générale de Décentralisation AE : 221.547.608 CP : 221.547.608	Dotation Outre-Mer AE : 143.979.389 CP : 143.979.389
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) AE : 615.689.257 CP : 570.000.000					Subventions pour travaux divers d'intérêt local AE : 17.100.000 CP : 17.100.000	Dépenses de fonctionnement courant AE : 762.500 CP : 762.500		Dotation globale de compensation de la Polynésie française AE = CP = 1.002.451
Dotation forfaitaire titres Sécurisés AE : 19.279.990 CP : 19.279.990					Subventions exceptionnelles aux communes en difficulté AE : 2.000.000 CP : 2.000.000	Dépenses d'informatique AE : 1.600.000 CP : 1.600.000		Dotation globale de construction et d'équipement des collèges en Nouvelle-Calédonie AE = CP = 12.337.039
Dotation de développement urbain (DDU) AE : 75.000.000 CP : 75.000.000					Subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques CP : 12.105.825			Dotation globale de fonctionnement des Provinces de Nouvelle-Calédonie AE = CP = 82.747.939
Dotation « Régisseurs de police municipale » AE : 500.000 CP : 500.000					Aides aux communes concernées par les restructurations Défense AE : 0 CP : 0			

**Composition de la mission RCT - PLF 2014**  
(2,64 milliards d'euros en AE / 2,59 milliards d'euros en CP)

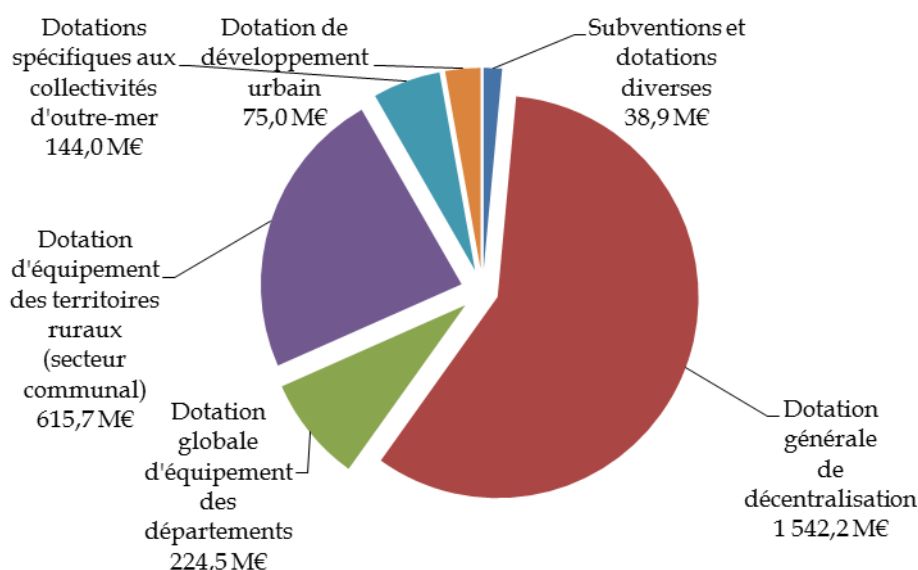


(M€ = millions d'euros)

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2014 – Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

Trois dotations composent 90 % des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » : la dotation générale de décentralisation qui représente, à elle-seule, 58,4 % des crédits de la mission, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation globale d'équipement (DGE). De même, comme votre rapporteur pour avis l'a souligné dans ses avis précédents, la mission regroupe, pour les deux tiers de ses crédits, des dotations de fonctionnement et, pour le tiers restant, des dotations d'investissement, comme le présente le graphique suivant.

### Les principales dotations de la mission RCT - PLF 2014



(M€ = millions d'euros)

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2014 – Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

### **B. LA DIVERSITE DES AUTRES COMPOSANTES DE L'EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Les transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales représentent, dans le projet de loi de finances pour 2014, 100,7 milliards d'euros, soit une diminution de 0,8 % par rapport à la loi de finance initiale pour 2013.

Ainsi, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente qu'une part marginale de cet effort financier total de l'État en faveur du monde local : les crédits de la mission ne représentent en effet que 4,6 % des concours de l'État aux collectivités territoriales, sur un total de 56,9 milliards d'euros et plus de 2,6 % des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités, sur un total de 100,7 milliards d'euros.

Les transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales regroupent en réalité plusieurs composantes. Les prélèvements sur les recettes (PSR) de l'État représentent 56 % de l'ensemble des transferts financiers aux collectivités, auxquels s'ajoutent les dégrèvements, le compte d'avance aux collectivités territoriales et la fiscalité transférée.

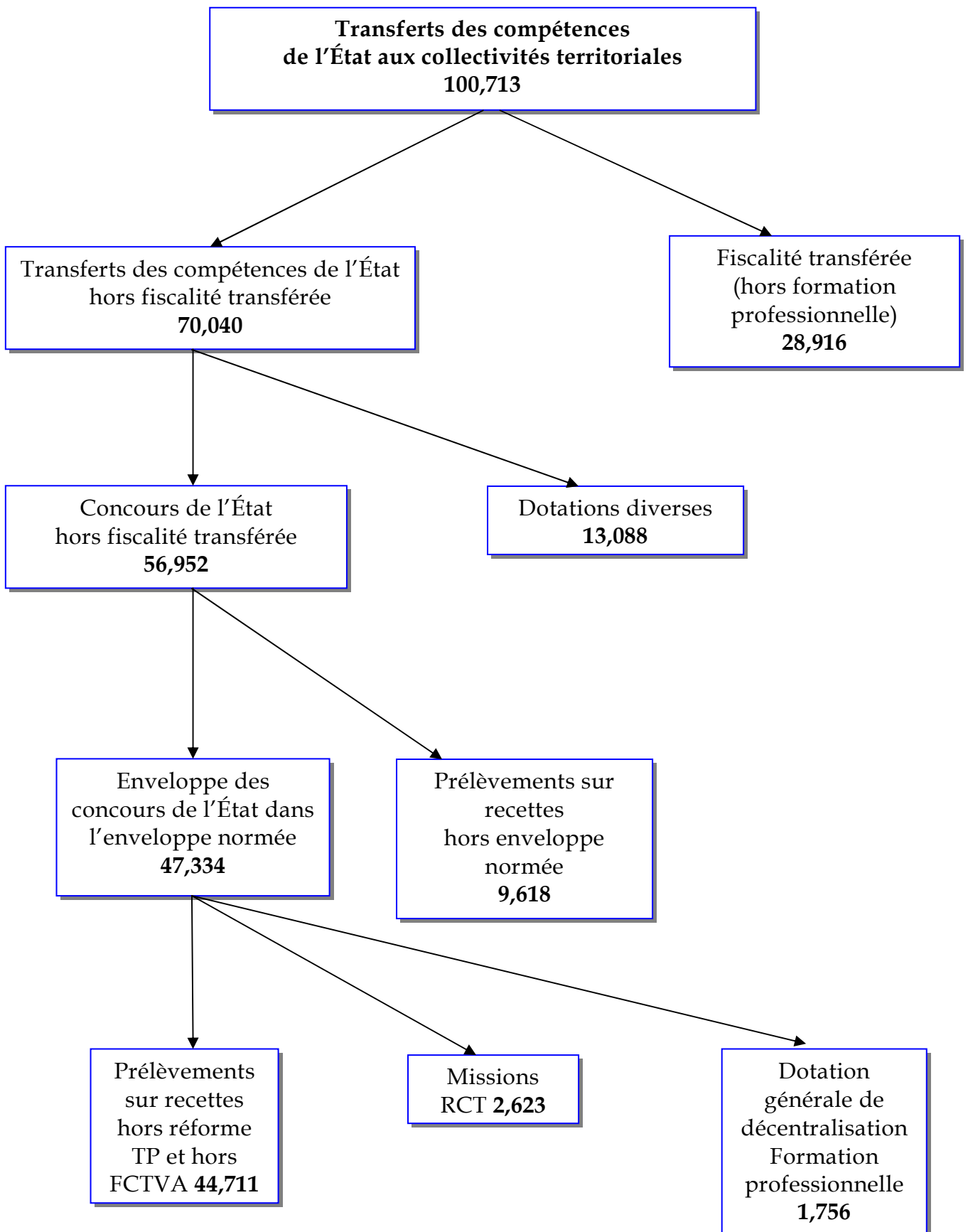
**Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales  
dans le projet de loi de finances pour 2014**

<b>Total (en millions d'euros et en autorisations d'engagement)</b>	<b>LFI pour 2013</b>	<b>PLF 2014 à périmètre constant</b>	<b>PLF 2014 à périmètre courant</b>
Prélèvements sur recettes (PSR) (hors réforme TP et hors FCTVA) <b>(1)</b>	46.204	44.712	44.711
Mission Relations avec les collectivités territoriales (hors crédits DGCL et TDIL) <b>(2)</b>	2.621	2.618	2.623
Enveloppe des concours de l'État stabilisée <b>(3 = 1+2)</b>	48.825	47.330	47.334
PSR hors enveloppe + FCTVA <b>(4)</b>	9.489	9.618	9.618
Concours de l'État, y compris PSR hors enveloppe <b>(5 = 4+3)</b>	58.314	56.948	56.952
Subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères <b>(6)</b>	2.349	2.388	2.398
Subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL) <b>(7)</b>	125	17	17
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs <b>(8)</b>	9.805	9.744	9.744
Produit des amendes de police de la circulation et des radars <b>(9)</b>	687	680	680
Programme d'investissements d'avenir <b>(10)</b>	0	200	200
Fonds emprunts structurés <b>(11)</b>	0	50	50
Subventions diverses <b>(12=6+7+8+9+10+11)</b>	12.966	13.079	13.089
Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée et hors formation professionnelle <b>(13=12+5)</b>	71.280	70.027	70.041
Fiscalité transférée <b>(14)</b>	27.475	28.442	28.916
Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales hors financement budgétaire de la formation professionnelle <b>(15=13+14)</b>	98.755	98.469	98.957
Financement budgétaire de la formation professionnelle <b>(16)</b>	2.254	1.756	1.756
Transfert financiers de l'État aux collectivités territoriales <b>(17=16+15)</b>	101,009	100,225	100,713

*Source : Commission des Lois du Sénat.*

Le schéma suivant permet d'apprécier la répartition des crédits dont bénéficient les collectivités territoriales de la part de l'État. Il met également en valeur la complexité de la répartition budgétaire, que votre rapporteur pour avis avait déjà dénoncée dans ses précédents avis budgétaires, et invite, une nouvelle fois, le Gouvernement à une réflexion d'ensemble destinée à en améliorer la lisibilité.





(en milliards d'euros)

Source : Commission des lois du Sénat.

## 1. Le poids prépondérant des prélèvements sur recettes

L'article 30 du projet de loi de finances pour 2014 fixe à **54,329 milliards d'euros** le montant des prélèvements sur recettes (PSR) opérés au profit des collectivités territoriales, ce qui représente une diminution de 2,4 % par rapport à 2013. Cette baisse correspond à la réduction de 1,5 milliard d'euros de l'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités territoriales, porté exclusivement par la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Les prélèvements sur recettes dont bénéficient les collectivités territoriales représentent 54 % de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, contre 56 % en 2013, et 95 % des 57 milliards d'euros des concours de l'État, soit une baisse de deux points en un an.

Deux dotations concentrent 85 % de ces prélèvements sur recettes :

- la **dotation globale de fonctionnement (DGF)**, qui s'élève, dans le projet de loi de finances pour 2014, à **40,124 milliards d'euros**, en vertu de l'article 24. Elle représente ainsi près de 74 % du total des PSR et 40 % des transferts financiers en faveur des collectivités territoriales ;

- le **Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)**, dont les crédits s'élèvent à près de 5,76 milliards d'euros, soit 10,6 % des PSR.

Les PSR intègrent également les dotations de compensations d'exonérations, destinées à compenser les pertes de recettes fiscales entraînées par les exonérations et allègements de bases décidés par le législateur, les dotations issues de la réforme de la fiscalité locale et des dotations diverses.

En comparaison de la loi de finances initiale pour 2013, le projet de loi de finances pour 2014 comporte deux nouveaux prélèvements sur recettes :

- la **dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale percevant la taxe d'habitation sur les logements vacants**, dont le montant est fixé à 4 millions d'euros. Ce PSR avait été proposé, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, par la commission des finances du Sénat afin de compenser la perte de produit fiscal liée à l'élargissement de la taxe sur les logements vacants pour les communes ayant institué une taxe d'habitation sur les logements vacants au 1<sup>er</sup> janvier 2012 ;

---

- la **dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte**, dont le montant, initialement fixé à 55 millions d'euros, a été relevé à l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, à 83 millions d'euros. Ce PSR a pour vocation de compenser au bénéfice du Département de Mayotte le manque à gagner résultant de l'entrée en vigueur du code général des impôts de droit commun. Ce prélèvement sur recettes répond à une préconisation proposée par nos collègues, MM. Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Félix Desplan, dans le cadre de leur rapport d'information consacré à la situation de Mayotte dans le cadre du processus de départementalisation, en mars 2012<sup>1</sup>.

## **2. La place majeure des dégrèvements et des compensations d'exonérations**

Les dégrèvements, les compensations d'exonérations et les dotations de compensation d'allocations compensatrices s'élèvent à **12,61 milliards d'euros**, soit 12,5 % des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Ils se répartissent entre :

- **9,74 milliards d'euros au titre des dégrèvements législatifs, représentant une baisse de 1,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013**, due principalement à la poursuite des effets de la disparition de la taxe professionnelle et à une baisse des dégrèvements concernant la taxe d'habitation bénéficiant aux personnes de condition modeste, liée au gel du barème de l'impôt sur le revenu ;

- **1,77 milliard d'euros au titre des compensations d'exonérations ;**

- **1,10 milliard d'euros au titre des dotations de compensation d'anciennes allocations compensatrices.**

On rappellera que les montants inscrits en loi de finances ne sont que des estimations des dépenses qui interviendront en gestion. Ces crédits évaluatifs sont regroupés au sein d'un programme *ad hoc*, intitulé « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » (programme 201) de la mission « Remboursements et dégrèvements », dont la vocation est d'alimenter le compte d'avance aux collectivités territoriales.

## **3. Les transferts de fiscalité destinée à compenser les transferts de compétences**

La fiscalité transférée s'élève, dans le projet de loi de finances pour 2014, à **28,1 milliards d'euros**. Elle correspond au produit des impôts transférés par l'État pour compenser les transferts de compétences effectués

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 675 (2011-2012) de MM. Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Félix Desplan, « Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis », fait au nom de la commission des lois : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-675-notice.html>.

par les lois de décentralisation ainsi que les effets de la réforme de la fiscalité directe locale. Elle est composée de cinq taxes :

- la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) (9,8 milliards d'euros, soit 34,9 % du montant total de fiscalité transférée) ;

- le droit départemental d'enregistrement et la taxe de publicité foncière (8,6 milliards d'euros, soit 30,6 %) ;

- la taxe sur les conventions d'assurance (7 milliards d'euros, soit 24,9 %) ;

- les cartes grises (2 milliards d'euros, soit 7,1 %) ;

- la taxe sur les surfaces commerciales (0,7 milliard d'euros, soit 2,5 %).

Plusieurs dispositions du projet de loi de finances pour 2014 actualisent les fractions d'impôts nationaux dont bénéficient les collectivités territoriales au titre des transferts de compétences. Ainsi, l'**article 27** procède à la modification des fractions de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers affectées aux régions afin de compenser financièrement des transferts de compétences. L'ajustement des fractions de TICPE dont bénéficieraient les régions en 2014 s'élèverait à **1,7 million d'euros**.

L'**article 28** actualise les droits à compensation des départements en matière de revenu de solidarité active (RSA) et, pour le Département de Mayotte, en plus de la compensation des charges liées au RSA, les droits à compensation d'aides de nature sociale liée au processus de départementalisation. Cet article tend également à mettre à jour les dispositions relatives au fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) pour tenir compte de la création des emplois d'avenir.

#### **4. Des concours budgétaires complémentaires divers**

Les collectivités territoriales bénéficient également de dotations complémentaires relevant de plusieurs ministères. Les crédits inscrits dans ce cadre s'élèvent à **2,6 milliards d'euros en AE**, soit une hausse de 62,5 % par rapport à 2013, et **2,4 milliards d'euros en CP**, représentant une hausse de 60 % en comparaison du précédent budget.

70 % de ces dotations complémentaires relèvent des six missions suivantes :

- la mission « Égalité des territoires, logement et villes », pour des crédits s'élevant à 771 millions d'euros en AE et 82 millions d'euros en CP ;
- la mission « Écologie, développement et aménagement durables », dont les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2013 s'élèvent à 218 millions d'euros en AE et 81 millions d'euros en CP ;
- la mission « Outre-mer », dont le projet de loi de finances pour 2013 prévoit des crédits de 467 millions d'euros en AE et 413 millions d'euros en CP ;
- la mission « Politique des territoires », dont les crédits s'élèvent à 181 millions d'euros en AE et 186 millions d'euros en CP ;
- la mission « Culture », pour des crédits représentant 224 millions d'euros en AE et 229 millions d'euros en CP ;
- la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », dont les crédits représentent 154 millions d'euros en AE et 157 millions d'euros en CP.

La hausse notable de ces dotations s'expliquent par :

- d'une part, une mesure de réimputation comptable de plus de 740 millions d'euros concernant les crédits du programme 102 « Accès au retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi » : ainsi, les crédits relatifs aux contrats aidés, aujourd'hui gérés par l'Agence de Services et de Paiement, bénéficieront désormais aux collectivités territoriales ;
- d'autre part, l'ouverture de 200 millions d'euros de crédits ouverts dans le cadre des projets d'investissements d'avenir (PIA).

Toutefois, si l'impact de la mesure de réimputation concernant le programme 102 est neutralisé, la progression des crédits entre 2013 et 2014 est de 200 millions d'euros, représentant les crédits relatifs aux PIA.

## **5. La persistance de l'excédent budgétaire du compte d'avances aux collectivités territoriales**

### *a) La matérialisation de la fonction de « fermier général » de l'État*

Le compte d'avance aux collectivités territoriales matérialise la fonction de « fermier général » de l'État envers les collectivités territoriales et retrace deux types de données :

- en dépenses, il enregistre les avances accordées mensuellement aux collectivités territoriales, dont le montant correspond à celui des émissions de rôles de l'année en taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle ainsi que de la fraction de TIPP accordée aux départements au titre de la compensation financière de la décentralisation du RSA ;

- ses recettes sont constituées par le produit des impôts directs effectivement acquittés par les contribuables locaux, auxquels s'ajoutent les dégrèvements et admissions en non-valeur pris en charge par l'État.

Les crédits de ce compte de concours financiers s'élèvent à **97,707 milliards d'euros en 2014**, soit une augmentation de 4,6 % par rapport à 2013. Il comporte deux sections, à chacune desquelles est associé un programme :

- la première section, correspondant au programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie », retrace les avances de l'État à des collectivités territoriales et à des établissements publics connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter. Il est doté, pour 2014, de 6 millions d'euros en AE et en CP. Ce programme comporte quatre actions dont seule l'action n° 1 (« Avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1982 et de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales ») est provisionnée. Son objet est d'accorder des avances à des collectivités et à des établissements publics, afin qu'ils puissent faire face à des difficultés momentanées de trésorerie ;

- la seconde section, correspondant au programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes », retrace les avances sur les recettes fiscales des collectivités territoriales. Elle représente 99,99 % des crédits du compte, soit **97,701 milliards d'euros en AE et en CP**, réparti sur quatre actions, contre deux en 2013.

Les crédits inscrits à l'**action n° 1** du programme 833 constituent le support budgétaire des versements aux collectivités territoriales des douzièmes mensuels relatifs aux impôts locaux qu'elles ont votés. Ils sont fixés à **90,061 milliards d'euros** en AE et en CP, représentant 92,2 % du programme.

L'**action n° 2** « Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers » finance la compensation du transfert de la gestion et du paiement du RSA au profit des départements, pour un montant de **5,912 milliards d'euros**, soit 6,1 % des crédits du programme.

Dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité conclu le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités territoriales, deux nouvelles actions ont été intégrées au programme n° 833. L'**action n° 3** « Avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties » vise à assurer aux départements les ressources pérennes et suffisantes nécessaires au financement des allocations individuelles de solidarité, en particulier le RSA qui a fait l'objet d'une revalorisation exceptionnelle dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale. Les crédits de cette action s'élèvent à **0,827 milliard d'euros**, soit 0,8 % des crédits du programme.

Enfin, l'**action n° 4** « Avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE), de la contribution sur la valeur

ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe d'habitation (TH) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) » a également été créée dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité précité. Les crédits de cette action, qui sont fixés à **0,901 milliard d'euros**, équivalent à 0,9 % des crédits du programme, visent à faire bénéficier les régions, la collectivité territoriale de Corse et le Département de Mayotte de nouvelles ressources fiscales dynamiques en substitution de la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle.

**Répartition, par action, des crédits du concours financier  
« Avances aux collectivités territoriales »**

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Programme 832</b>	<b>6 000 000</b>	<b>6 000 000</b>
<i>Action n° 1</i>	<i>6 000 000</i>	<i>6 000 000</i>
<i>Action n° 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Action n° 3</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Action n° 4</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<b>Programme 833</b>	<b>97 701 339 743</b>	<b>97 701 339 743</b>
<i>Action n° 1</i>	<i>90 061 061 201</i>	<i>90 061 061 201</i>
<i>Action n° 2</i>	<i>5 912 037 625</i>	<i>5 912 037 625</i>
<i>Action n° 3</i>	<i>827 175 388</i>	<i>827 175 388</i>
<i>Action n° 4</i>	<i>901 065 529</i>	<i>90 065 529</i>
<b>Total</b>	<b>97 707 339 743</b>	<b>97 707 339 743</b>

*b) Un compte d'avance étonnamment excédentaire*

Depuis 1996, le compte d'avances aux collectivités territoriales, qui devrait logiquement être déficitaire, présente, un excédent budgétaire contraire à la logique même de ce compte.

Au titre du projet de loi de finances pour 2014, le solde positif s'élève à **340,1 millions d'euros**, soit une baisse de 46 % par rapport à 2013.

Votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter de cette diminution. Néanmoins, il regrette la persistance de cet excédent, déjà souligné lors de ses précédents avis budgétaires. C'est pourquoi il renouvelle dans le cadre du présent avis budgétaire, son souhait que soit apprécié les

modalités d'évaluation des frais induits par le recouvrement des impôts locaux afin de rééquilibrer le compte d'avances aux collectivités territoriales.

***C. LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES DANS LE CADRE DU PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES***

**1. L'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales**

L'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales est actuellement régie par l'article 13 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, qui définit le périmètre de l'enveloppe et sa norme d'évolution, constitué par :

- les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, à l'exception du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;

- les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT).

- les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, qui sont hors enveloppe (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés).

Ne sont pas concernés par cette réduction :

- le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), dont le montant serait en progression de 130 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, pour atteindre **5,758 milliards d'euros** ;

- les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle dont le montant total s'élèverait à **3,860 milliards d'euros**.

Il prévoit la stabilisation des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2013 **puis leur diminution en 2014 et en 2015** de 750 millions d'euros, soit une baisse de 1,5 milliard d'euros en deux ans, cette minoration représentant une diminution de 1,5 % de l'enveloppe chacune de ces deux années.



## Montant de l'enveloppe normée

(en milliards d'euros)

2012	2013	2014	2015
50,53	50,53	49,78	49,03

Source : *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.*

L'effort demandé aux collectivités territoriales s'est toutefois accompagné, en 2013, d'un renforcement de la péréquation. Il était également prévu que les modalités de répartition des concours de l'État soient déterminées en association avec les collectivités territoriales. C'est l'objet du pacte de confiance et de responsabilité adopté en juillet 2013

Dans son précédent avis budgétaire, votre rapporteur pour avis avait appelé le Gouvernement à préciser quels seraient les dotations ou les fonds qui feraient l'objet d'un écrêtement en 2014 et 2015, afin de permettre aux collectivités territoriales ou leurs groupements aujourd'hui bénéficiaires d'anticiper leurs baisses de ressources. Il se félicite que le Gouvernement ait fait part de ses intentions dès le mois de juillet dernier sur cette question.

### **2. Le pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales du 16 juillet 2013**

Pour définir les conditions d'association des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques, un **pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales** a été signé le 16 juillet 2013 entre l'État et les associations nationales d'élus locaux<sup>1</sup>. Ce nouveau cadre commun est issu des travaux lancés par le Premier ministre le 12 mars 2013, à la suite de la première conférence nationale des finances publiques locales. Le Premier ministre a confié au Comité des finances locales (CFL) la mission de formuler des propositions sur les six chantiers suivants :

- la répartition de la baisse des dotations ;
- la péréquation ;
- l'accès aux crédits pour les collectivités territoriales ;
- les dépenses contraintes des collectivités territoriales ;

---

<sup>1</sup> Association des Maires de France (AMF), Assemblée des Départements de France (ADF), Association des Régions de France (ARF), Association des Maires Ruraux de France (AMRF), Assemblée des Communautés de France (AdCF), Association des Communautés Urbaines de France (ACUF), Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF), Association des Petites Villes de France (APVF), Fédération des Villes Moyennes (FVM).

- les ressources fiscales des collectivités territoriales ;
- l'avenir de la contractualisation entre l'État et les régions.

Le CFL a remis ses propositions au Gouvernement le 25 juin 2013. La majorité d'entre elles a été reprises dans le pacte de confiance.

Par ailleurs, a été mis en place un groupe de travail spécifique consacré au financement des allocations individuelles de solidarités (allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap, revenu de solidarité active) entre l'État et l'Assemblée des Départements de France (ADF).

Lors du comité des finances locales du 12 février 2013, le Gouvernement a indiqué que le financement du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) nécessitait le doublement de l'effort demandé aux collectivités territoriales. Ce renforcement de la participation des collectivités au redressement des finances publiques s'est concrétisé au sein du pacte de confiance et de responsabilité. La réduction des concours financiers que les collectivités territoriales perçoivent de la part de l'État a été ainsi fixée à **1,5 milliard d'euros en 2014 et 1,5 milliard d'euros supplémentaires en 2015, soit le double de ce que prévoit l'article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 et 2017 précitée.**

*a) Une répartition équilibrée des efforts d'économie*

Le montant total de l'enveloppe normée, qui s'élevait à 48,825 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2013, serait réduit de 1,5 milliard d'euros, portant ainsi, à périmètre constant, l'enveloppe normée à 47,330 milliards d'euros, soit une baisse de 3,1 %. Lors de son audition devant votre commission, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation, a indiqué que cet effort de 1,5 milliard d'euros ne représente que 0,69 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités territoriales.

Au sein de cette enveloppe normée, la diminution confirmée par le pacte de confiance et de responsabilité est supportée quasi-exclusivement par la dotation globale de fonctionnement. L'**article 24** du projet de loi de finances pour 2014 fixe la DGF à **40,123 milliards d'euros**, soit une diminution de 3,4 % par rapport à 2013. Ainsi que l'a souligné Mme Anne-Marie Escoffier lors de son audition, l'effort demandé aux collectivités territoriales vise à préserver l'investissement local. C'est pourquoi il porte intégralement sur la dotation globale de fonctionnement tandis que les dotations d'investissement inscrites dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sont totalement préservées.

---

Ce même article répartit l'effort entre les trois catégories de collectivités locales au **prorata de leurs recettes totales**, conformément aux préconisations du Comité des finances locales<sup>1</sup> :

- **840 millions d'euros** pour le bloc communal, qui supporterait ainsi 56 % de la baisse des dotations, dont 588 millions d'euros pour les communes (soit 70 %) et 252 millions d'euros pour les EPCI (soit 30 %) ;
- **476 millions d'euros** pour les départements, représentant 32 % de la baisse de la dotation globale de fonctionnement ;
- **184 millions d'euros** pour les régions, soit 12 % de la baisse.

Plus concrètement, la baisse de la dotation globale de fonctionnement serait supportée par la dotation forfaitaire de celle-ci (et la dotation d'intercommunalité pour les EPCI à fiscalité propre) ou, à défaut, sur les compensations d'exonération de fiscalité directe locale (correspondant à une baisse de 6,84 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013) au sein de l'enveloppe normée des concours financiers et sur les avances de fiscalité de chaque collectivité.

*b) Le financement des allocations individuelles de solidarité : la garantie de ressources pérennes aux départements*

En 2009, les **dépenses d'aide sociale** des départements ont **représenté 60 % de leurs dépenses courantes hors investissement**, soit un total de 29,4 milliards d'euros sur un budget global de 48,4 milliards d'euros. Le versement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de la prestation de compensation du handicap (PCH) et du revenu de solidarité active (RSA) s'élevait à 28 % de ces dépenses, soit 14 milliards d'euros. Dans un contexte de diminution de la dotation globale de fonctionnement qui affecte les départements, l'État s'est engagé, dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité et d'un groupe de travail commun avec l'Assemblée des Départements de France (ADF), à garantir aux départements des ressources pérennes et suffisantes pour le financement de ces allocations individuelles.

Ainsi, l'**article 26** du projet de loi de finances pour 2014 propose de transférer aux départements l'ensemble des recettes, aujourd'hui affectées à l'État, correspondant aux frais de gestion sur la taxe foncière sur les propriétés bâties perçues par les départements, les EPCI et les communes. Le montant de ces prélèvements atteint 3 % du produit de la taxe des communes, des EPCI et des départements, soit un montant estimé à **827 millions d'euros**. Ce transfert compenserait intégralement la réduction des dotations budgétaires aux départements. En revanche, ne sont pas précisés les critères de répartition de cette enveloppe entre les départements,

---

<sup>1</sup> Délibération n° 2013-13 du 25 juin 2013 du Comité des finances locales.

dans l'attente des conclusions du groupe de travail entre l'État et l'ADF. Il est cependant prévu, à titre conservatoire, que ces critères reposeraient sur :

- un indicateur de ressources fiscales et financières ;
- le revenu par habitant ;
- l'effort fiscal (soit le seul taux de taxe foncière sur les propriétés bâties comparé à un taux moyen national) ;
- les charges liées à l'APA, la PCH et au RSA.

Par ailleurs, l'**article 58** propose de donner aux départements une marge de manœuvre pour le tarif des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) *via* le relèvement de 0,7 point du taux plafond applicable, entre le 1<sup>er</sup> mars 2014 et le 29 février 2016. Selon les évaluations disponibles, cette mesure permettrait d'accroître de **930 millions d'euros** les ressources fiscales des départements pour l'année 2014.

Ces deux dispositions permettraient de garantir aux départements des ressources stables et suffisantes pour le financement des allocations individuelles de solidarité, conformément aux conclusions du rapport d'un précédent groupe de travail État / Départements sur le financement pérenne des allocations individuelles de solidarité, remises en avril 2013.

*c) Le renforcement de l'autonomie fiscale des régions*

Le projet de loi de finances pour 2014 propose de renforcer l'autonomie fiscale des régions dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Ainsi, l'**article 25** tend à renforcer l'autonomie financière et le dynamisme des ressources des régions, en leur transférant des nouvelles recettes fiscales évaluées à **901 millions d'euros** en 2014, afin de compenser la suppression de cinq dotations de décentralisation finançant actuellement la formation professionnelle. Il s'agirait :

- pour les deux tiers (601 millions d'euros), de recettes aujourd'hui affectées à l'État et correspondant aux frais de gestion des trois principales impositions locales (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, taxe d'habitation) qui seraient indexées sur l'évolution du produit constaté des impôts ;
- pour un tiers (300 millions d'euros), d'une fraction supplémentaire de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE).

La répartition de ces nouvelles ressources entre régions serait proportionnelle à ce qu'elles perçoivent aujourd'hui au titre de la formation professionnelle.

Votre rapporteur pour avis constate cependant que l'accroissement des ressources fiscales des départements et des régions, prévu pour compenser la réduction de leur DGF, permet à la fois d'élever leur ratio

d'autonomie financière tout en rendant ces collectivités fortement dépendantes du panier de recettes ainsi transférées.

*d) L'accroissement des moyens en faveur de la péréquation*

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit un effort en faveur de la péréquation verticale en faveur du bloc communal et des départements et une montée en puissance des fonds de péréquation horizontale.

Au sein de la dotation globale de fonctionnement, les dotations de péréquation devraient augmenter en 2014 à un rythme au moins égal à celui de l'année 2012.

Ainsi, **pour les communes et les EPCI à fiscalité propre**, la hausse de la péréquation s'élève à **109 millions d'euros**, répartis entre 60 millions d'euros pour la dotation de solidarité urbaine (DSU), 39 millions d'euros pour la dotation de solidarité rurale (DSR) et 10 millions d'euros pour la dotation nationale de péréquation (DNP), ce qui représenterait une augmentation respective de 4 %, 4 % et 1,3 % en comparaison de la loi de finances initiale pour 2013. S'y ajoutent 10 millions d'euros sur les dotations de péréquation départementales (dotation de fonctionnement minimale et dotation de péréquation urbaine). Mme Anne-Marie Escoffier a indiqué à votre commission que la volonté du Gouvernement d'accroître la péréquation horizontale du bloc communal reposait sur un double constat :

- la persistance d'inégalités importantes dans les ressources des collectivités territoriales ;
- la nécessité, pour les plus faibles d'entre elles, d'un soutien renforcé, notamment pour faire face à l'application proportionnelle de la réduction de 1,5 milliard d'euros des concours financiers de l'État.

L'**article 73** du projet de loi de finances propose d'augmenter le niveau des fonds de péréquation communaux et intercommunaux : ainsi, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) passerait de 360 millions d'euros à 570 millions d'euros en 2014 et le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) progresserait de 230 millions d'euros en 2013 à 250 millions d'euros.

Par ailleurs, les modifications proposées au dispositif en vigueur du FPIC portent sur :

- la modification des modalités de calcul du prélèvement des collectivités contributrices au fonds, avec l'augmentation de 20 % à 25 % de la pondération du revenu par habitant ;
- le relèvement du plafonnement des prélèvements de 11 % à 13 % des ressources prises en compte dans le potentiel financier ;
- le relèvement du seuil minimal d'effort fiscal requis pour être éligible à un reversement au titre du fonds.

S'agissant du FSRIF, quatre modifications sont proposées par l'article 73 :

- l'introduction d'un indice synthétique pour le calcul des prélèvements afin d'introduire la prise en compte du revenu par habitant à hauteur de 20 %. Mme Anne-Marie Escoffier a précisé que l'objectif de cette modification est de limiter les contributions pesant sur les communes ayant des ressources mais également des charges importantes ;

- le relèvement du plafond du prélèvement de 10 % à 11 % des dépenses réelles de fonctionnement ;

- le plafonnement du prélèvement de l'année en cours à 150 % du montant du prélèvement de l'année précédente ;

- la suppression des dispositions spécifiques aux communes ayant fait l'objet à la fois d'un prélèvement et d'un reversement en 2012.

Parmi les modifications adoptées par l'Assemblée nationale, votre rapporteur pour avis attire l'attention de votre commission sur les conséquences d'un amendement adopté à l'initiative de M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis de la commission des lois, visant à relever le seuil à partir duquel un EPCI et une commune isolée est contributeur au FPIC. Actuellement, seuls les EPCI et communes dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 90 % du potentiel financier sont prélevés. Ce seuil serait fixé à 100 %. Il résulterait de cette modification une concentration du prélèvement sur les collectivités les plus riches et donc, *in fine*, un prélèvement plus important pour ces dernières. Votre rapporteur pour avis se félicite de l'amendement de suppression de cette disposition, adopté par la commission des finances du Sénat à l'initiative de nos collègues, MM. Jean Germain et Pierre Jarlier, rapporteurs spéciaux, au motif que des variations trop importantes des mécanismes de péréquation affecteraient de manière brutale les recettes des collectivités concernées. En outre, cet amendement a été adopté sans simulation, alors que les effets risquent d'être particulièrement importants.

**Pour les départements**, le projet de loi de finances pour 2014 poursuit l'effort de l'État en faveur de la péréquation des départements d'environ **10 millions d'euros** qui concernerait la dotation de péréquation urbaine et la dotation de fonctionnement minimale.

Mme Anne-Marie Escoffier a précisé que chaque fonds de péréquation ferait l'objet d'un examen annuel et que des ajustements pourraient être envisagés, afin d'en affiner et d'en améliorer les effets.

---

## II. LA RECHERCHE DE SOLUTIONS POUR LE FINANCEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES

Cette question a été abordée par votre rapporteur pour avis dans le cadre de ses deux précédents avis budgétaires. Il se félicite que le financement des politiques publiques locales, qui menace l'équilibre budgétaire, ait fait l'objet de mesures adaptées en faveur des collectivités territoriales. Le pacte de confiance et de responsabilité précédemment évoqué traite de la question de l'accès au crédit des collectivités territoriales et du traitement de la problématique des emprunts structurés.

### A. VERS UNE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE DES « EMPRUNTS TOXIQUES »

#### 1. L'endettement de nombreuses collectivités territoriales liées à la souscription d'emprunts toxiques

Sont qualifiés d'emprunts « toxiques » les produits financiers structurés souscrits avant 2009 par les collectivités territoriales et comportant des instruments de couverture qui, en raison de leur structure ou des indices sous-jacents utilisés<sup>1</sup>, peuvent exposer les collectivités, après une première période à taux bonifié, à une hausse brutale de leurs taux d'intérêt.

On distingue les produits toxiques inclus dans la « charte Gissler », qui recensent les emprunts autorisés en raison de leur faible risque sur la dette locale, de ceux qui ne le sont pas. D'après les éléments fournis à votre rapporteur pour avis, les produits réellement « toxiques », c'est-à-dire classés hors « charte Gissler », ne représentent qu'une faible part des produits contractés par les collectivités territoriales (3,9 %).

Conformément à l'article 5 de la loi n° 2011-1416 du 2 novembre 2011 de finances rectificative pour 2011, le Gouvernement a remis au Parlement, en juillet 2012, un rapport relatif aux « Emprunts structurés des collectivités territoriales et organismes publics, comportant soit un risque de change, soit des effets de structure cumulatifs ou dont les taux évoluent en fonction d'indice à fort risque », selon lequel, sur un volume total d'encours de 160 milliards d'euros, 1 478 collectivités détiennent un encours à risque de près de 14 milliards d'euros. L'ensemble des catégories de collectivités est concerné par ce phénomène. En outre, la majorité de l'encours de dette à risque ou fortement volatil des collectivités locales est constitué à hauteur de 6 milliards d'euros de produits « hors Charte », réparti comme suit :

- régions : 6 % ;
- départements : 24 % ;

---

<sup>1</sup> Écart entre taux de change...

- communautés urbaines : 8 % ;
- communautés d'agglomération : 6 % ;
- communautés de communes : 1 % ;
- communes : 47 %.

Certaines collectivités territoriales, bien que ne détenant qu'un faible volume de l'encours global de produits structurés « hors Charte » en valeur absolue, peuvent en détenir une très forte concentration au sein de leur dette. Ainsi, la moitié ou plus de l'encours à risque ou volatil des communautés urbaines (59,9 %), des départements (51 %) et des communautés de communes (49,9 %) relève de cette catégorie.

## **2. Les actions en justice des collectivités territoriales**

Certaines collectivités territoriales ont engagé des actions contentieuses afin d'obtenir l'annulation des contrats d'emprunt jugés risqués. D'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, 243 collectivités ont saisi le juge des contrats, les tribunaux de commerce, voire les juridictions pénales.

Un premier jugement a été rendu le 8 février 2013 par le tribunal de grande instance (TGI) de Nanterre dans le cadre du contentieux opposant le conseil général de Seine-Saint-Denis et la banque Dexia, portant sur trois contrats d'emprunts structurés, dans lequel le conseil général a été débouté. Le TGI a néanmoins rappelé que le fax de confirmation engageant la collectivité de manière ferme a la valeur de contrat et que la mention du taux d'intérêt effectif (TEG) est une condition de validité en matière de prêt d'argent. Ainsi, en l'absence de cette mention, c'est le taux d'intérêt légal qui trouve à s'appliquer, de sorte que les trois emprunts litigieux ont donc été adossés au taux d'intérêt légal.

Le conseil général de Seine-Saint-Denis a également été débouté le 25 juin 2013 devant le tribunal de grande instance de Paris dans l'affaire l'opposant à *Crédit Agricole corporate and investment bank*, de ses demandes d'annulation du contrat de swap et de condamnation de la banque pour manquement, défaut de conseil et dol.

Parallèlement à ces actions contentieuses, certaines collectivités ont décidé de suspendre partiellement, voire totalement, le paiement des intérêts d'emprunts, qui constitue pourtant une dépense obligatoire. Or, toute action en justice ne suspend pas l'exécution du contrat : les collectivités territoriales sont tenues de rembourser les sommes dues au titre de ce contrat, dans l'attente du jugement définitif.



A cet effet, la cour administrative d'appel de Lyon a jugé, par un arrêt du 25 septembre 2012<sup>1</sup>, qu'il n'appartient qu'au juge du contrat de déterminer les engagements découlant pour la commune d'un emprunt souscrit en son nom par le maire et d'apprécier les conséquences sur ces engagements des conditions dans lesquelles l'emprunt a été souscrit et de l'évolution de la situation financière de la commune. Dès lors, le conseil municipal n'est pas compétent pour décider unilatéralement de modifier les stipulations du contrat de prêt relatives au taux d'intérêt applicable.

La chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes a confirmé cette position dans un avis du 24 janvier 2013, considérant que, d'une part, la décision prise par une commune de suspendre le paiement des intérêts est illégale et que, d'autre part, la dépense d'intérêts relative à un emprunt n'était pas sérieusement contestée, la commune ayant saisi le juge des contrats de manière tardive.

### **3. La mise en place d'un fonds de soutien relatif aux emprunts structurés**

L'article 4 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 a créé un **fonds de soutien de 50 millions d'euros** destiné aux collectivités territoriales et établissements publics ayant contracté des emprunts structurés à risque avant la promulgation de la loi.

Dans le prolongement de cette mesure, l'**article 60** du projet de loi de finances pour 2014 prévoit la création d'un **fonds de soutien pluriannuel**, qui se substituerait au fonds créé en 2012, lequel serait abrogé.

Le nouveau fonds de soutien, annoncé lors de la signature du pacte de confiance et de responsabilité, le 16 juillet 2013, aurait vocation à accompagner les collectivités territoriales, leurs groupements et les services d'incendie et de secours, ayant souscrit des emprunts sensibles dans leurs démarches transactionnelles avec les établissements bancaires.

Réservé au traitement des emprunts les plus sensibles, le fonds apporterait une aide, déterminée notamment en fonction de la situation financière de l'entité bénéficiaire, que celle-ci pourrait utiliser soit pour refinancer une partie de l'indemnité de remboursement anticipé de l'emprunt sensible concerné, soit pour financer, pour une durée limitée, une partie des intérêts de cet emprunt. En outre, le fonds pourrait prendre en charge une partie du coût des prestations d'accompagnement des collectivités concernées par des cabinets spécialisés dans l'audit et l'appui à la gestion de la dette.

Abondé à hauteur de 100 millions d'euros par an pendant une durée maximale de quinze ans, le fonds serait financé, pour moitié, au moyen de

---

<sup>1</sup> Cour administrative d'appel de Lyon, 25 septembre 2012, req. N° 12LY00455.

ressources fiscales assises sur le secteur bancaire et, pour moitié, par une contribution de l'État. Les collectivités territoriales ne participeraient pas à l'abondement de ce fonds.

La gestion du fonds relèverait de l'État. Un comité d'orientation et de suivi serait mis en place, composé de représentants de l'État, des collectivités locales et de personnalités qualifiées, afin d'élaborer les modalités d'intervention du fonds.

## ***B. LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : LA MISE EN PLACE DE SOLUTIONS ADAPTÉES***

### **1. Les difficultés d'accès au financement des collectivités territoriales**

A la suite de la crise financière de 2008, les collectivités territoriales ont de nouveau été confrontées, en 2011, à un resserrement de l'offre de crédits bancaires qui s'est traduit par une réduction des volumes, une augmentation des taux et une diminution des durées des prêts.

Plusieurs facteurs ont contribué à ce phénomène : la dégradation des conditions de marché, la reconfiguration de l'offre de financement, consécutive en particulier à la réduction de l'activité de Dexia Crédit local, ainsi que les évolutions réglementaires pour les acteurs du financement de l'économie avec la transposition des recommandations du comité de Bâle sur la régulation bancaire. Toutefois, si ce dernier facteur est souvent mis en avant par les établissements bancaires pour justifier leur retrait du marché de financement des collectivités territoriales, les effets potentiels de la nouvelle réglementation prudentielle dite de Bâle III sur le financement des collectivités territoriales demeurent, pour l'instant, difficiles à évaluer.

#### **Les règles de Bâle III**

Le nouveau cadre réglementaire du secteur bancaire, appelé « Bâle 3 », a donné lieu à la rédaction d'une directive européenne qui est entrée en application partielle en 2013. Elle s'appliquera totalement en 2019.

Ces nouvelles règles prudentielles visent à renforcer la solidité des banques en leur imposant des contraintes plus renforcées pour des prêts à long terme. Ainsi, les banques doivent progressivement **relever**, entre 2013 et 2019, **leurs fonds propres en quantité et en qualité** pour leur permettre de mieux absorber les pertes en cas de crise. Le ratio minimum de liquidités passera de 2 % à 7 % en 2019 et s'accompagnera de la mise en œuvre de ratios de levier.

Pour faire face à ces difficultés de financement et permettre aux collectivités territoriales de financer leurs investissements, les collectivités ont eu recours à plusieurs dispositifs de financement alternatifs.

Tout d'abord, les collectivités territoriales ont utilisé les **emprunts obligataires**, dans le cadre d'une émission unique ou d'un programme. Pour les collectivités de taille importante, ces émissions obligataires connaissent un essor notable. D'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, en 2012, ces émissions ont atteint 2,3 milliards d'euros, représentant un niveau trois fois supérieur à celui des montants émis en 2011. Bien que le nombre de collectivités ayant recours à ce type de financement demeure encore limité, le marché obligataire permet de proposer des conditions financières plus avantageuses que le financement intermédié.

Ensuite, plusieurs mesures exceptionnelles ont été adoptées. Ainsi, une **enveloppe sur fonds d'épargne de 5 milliards d'euros**, destinée au financement des prêts du secteur public local pour 2012, a été mise en place. Une première tranche de 2 milliards d'euros a été débloquée en avril 2012 pour prévenir l'éventuelle insuffisance de liquidités sur le marché de financement des collectivités territoriales. Une seconde tranche de 3 milliards d'euros a été accordée en septembre 2012. La Caisse des dépôts et consignations (CDC) allouait les prêts sur la base de cette enveloppe.

Par ailleurs, il a été décidé la **création d'une nouvelle banque des collectivités autour de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de La Banque Postale** afin de sécuriser l'offre de financement aux collectivités dans la durée. Cette nouvelle banque a vocation à prendre une part significative du marché et à répondre durablement aux besoins des collectivités locales en proposant, à terme, des volumes de prêts de 5 milliards d'euros par an. Selon les informations fournies à votre rapporteur pour avis, au titre de l'année 2013, la nouvelle banque a proposé près de 3,5 milliards d'euros de prêts moyen et long terme à destination du secteur public local.

A cela s'ajoute l'**augmentation de l'offre de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI)** à destination du secteur local<sup>1</sup> et la **création d'une agence de financement des collectivités locales** (*voir infra*).

Enfin, ont été ouvertes des **enveloppes thématiques sur fonds d'épargne destinées au financement de prêts à très long terme pour la période 2013-2017** d'un montant global de 20 milliards d'euros. Chaque année, la Caisse des dépôts et consignations pourra proposer aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et aux établissements publics de santé, pour un montant global 5 milliards d'euros maximum, des prêts d'une durée de 20 à 40 ans au taux de livret A + 130 points de base, destinés à financer des politiques publiques jugées prioritaires<sup>2</sup>. Par ailleurs,

---

<sup>1</sup> En 2012, la BEI a accordé 4,3 milliards d'euros de prêts en France dont 2 milliards d'euros au secteur public local, soit près de 15 % de plus qu'en 2011. Pour 2013, la BEI souhaite augmenter la capacité d'intervention en France, passant de 4 milliards d'euros à 7 milliards d'euros pour le financement des projets publics et privés.

<sup>2</sup> Les infrastructures de transport, l'eau et l'assainissement, les aides à la pierre, le logement social, l'enseignement supérieur, la prévention des inondations, les hôpitaux ou encore les réseaux numériques de très hauts débits.

afin d'accélérer les investissements du secteur public local et de créer un « choc d'investissements », la tarification des prêts à long terme sur fonds d'épargne est abaissée, pour une durée d'un an uniquement, au taux du livret A + 100 points de base. Ainsi, le taux de départ est de 2,25 % depuis le 1<sup>er</sup> août 2013 pour les prêts pouvant aller jusqu'à 40 ans.

## 2. La mise en place de l'Agence France Locale

Ainsi que votre rapporteur pour avis l'a rappelé précédemment, certaines collectivités territoriales, ayant des besoins de financement conséquents et disposant d'une notation favorable, ont eu recours à l'emprunt obligataire sur le marché désintermédié, sous l'impulsion de l'Association des communautés urbaines de France (ACUF).

La crise de liquidité à laquelle a été exposée l'économie mondiale à l'automne 2008 a renforcé l'intérêt des collectivités pour ce type de financement. C'est pourquoi trois associations d'élus – l'Association des maires de France (AMF), l'Association des communautés urbaines de France (ACUF) et l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF) – ont étudié la possibilité de créer une agence publique de financement des collectivités territoriales, contribuant à diversifier l'accès au financement de ces dernières et à éviter le coût de la syndication et la complexité juridique des montages actuels.

L'article 35 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires autorise les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre à créer une agence de financement sous la forme d'une société publique revêtant la forme d'une société anonyme<sup>1</sup>. Cette société peut créer une filiale bancaire responsable de l'octroi et de la gestion des prêts aux collectivités actionnaires.

C'est dans ce cadre qu'a été mise en place l'Agence France Locale (AFL) le 22 octobre 2013, à l'initiative de onze collectivités territoriales<sup>2</sup>. Elle est scindée en deux sociétés, à l'actionnariat détenu entièrement par des personnes publiques :

- **l'AFL société territoriale**, chargée du pilotage et de la gestion stratégique. Les collectivités territoriales adhérentes en détiendront la totalité du capital et en dirigeront le conseil d'administration ;

- **l'AFL société financière**, qui exercera l'activité de levée de fonds sur les marchés et de prêt.

---

<sup>1</sup> Codifiée à l'article L. 1611-3-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Région Pays-de-la-Loire, Conseil général de l'Aisne, Conseil général de Savoie, Conseil général de l'Essonne, Ville de Bordeaux, Ville de Grenoble, Ville de Lons-le-Saunier, Communauté urbaine de Lille, Communauté urbaine de Lyon, Communauté d'agglomération de Valenciennes, Communauté d'agglomération de la Vallée de la Marne.

Elle proposera des crédits de long terme, à taux fixe ou taux variable simple. Une offre de court terme accessoire pourra également être proposée par l'agence. Les premières émissions devraient être lancées au cours du dernier trimestre 2014.

L'objectif de l'agence est de détenir, à terme, 25 % des parts de marché du financement des collectivités territoriales, soit un flux annuel d'émissions et de crédits évalué à 5 milliards d'euros. Cette nouvelle offre permettrait de compléter le financement traditionnel du secteur public local par un accès facilité au marché obligataire, en particulier pour les petites collectivités.

### **III. LA CRÉATION DU CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES : UN NOUVEAU DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE L'INFLATION NORMATIVE**

Les états généraux de la démocratie territoriale, organisés les 4 et 5 octobre 2012 sous l'égide du président du Sénat, ont confirmé l'inquiétude des élus locaux face à la croissance des normes règlementaires ou législatives qu'ils doivent appliquer quotidiennement. Cette surproduction normative, à l'origine de nombreux coûts pour les collectivités territoriales, est vécue par les élus comme une défiance à leur égard et comme un frein à la mise en œuvre de politiques publiques locales efficaces et dynamiques. Elle a été dénoncée par nos collègues, MM. Éric Doligé, dans le cadre de sa mission auprès du président de la République<sup>1</sup>, et Claude Belot, dans le cadre d'un rapport au nom de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation<sup>2</sup>.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner que les élus locaux ne sont pas réfractaires, par principe, à toute norme nouvelle. Ils refusent en revanche toute règle nouvelle inutile, coûteuse et disproportionnée.

Des progrès significatifs réalisés ces dernières années, grâce notamment au rôle du commissaire à la simplification, de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) et de la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) qui ont permis de faire évoluer les méthodes de travail des administrations centrales, ces dernières étant invitées à s'interroger davantage sur l'utilité des textes rédigés et à évaluer, en partenariat avec les élus locaux, les conséquences techniques et budgétaires de leurs prescriptions.

---

<sup>1</sup> « La simplification des normes applicables aux collectivités territoriales », rapport de M. Éric Doligé dans le cadre d'une mission auprès du président de la République. Juin 2011.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 317 (2010-2011), « La maladie de la norme » de M. Claude Belot, fait au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-317-notice.html>.

Dans le cadre du présent avis, votre rapporteur pour avis se bornera à présenter un bilan du moratoire sur les normes applicables aux collectivités territoriales, abrogé en juillet 2013, et le fonctionnement du futur conseil national d'évaluation des normes, renvoyant aux rapports précités pour une problématique plus générale sur le poids des normes dans l'action publique locale.

## **A. UN BILAN EN DEMI-TEINTE DU MORATOIRE RELATIF AUX MESURES RÉGLEMENTAIRES APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

### **1. Un moratoire aux nombreuses exceptions**

Mis en place par deux circulaires du Premier ministre des 6 juillet 2010<sup>1</sup> et 17 février 2011<sup>2</sup>, ce moratoire s'appliquait à l'ensemble des mesures réglementaires applicables aux collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics dont l'adoption n'était commandée ni par la mise en œuvre d'engagements internationaux de la France ni par l'application des lois. Plus concrètement, il s'agissait :

- d'une part, des dispositions réglementaires prises indépendamment de la mise en œuvre d'une norme juridiquement supérieure ;

- d'autre part, des dispositions d'opportunité, c'est-à-dire celles qui, bien qu'intégrées dans un texte réglementaire d'application d'une loi récemment adoptée ou de transposition d'une directive européenne, excèdent ce qui est « *strictement commandé par la norme supérieure* » et dont l'absence ne ferait pas obstacle à la mise en œuvre de la norme supérieure ;

- enfin, des dispositions qui modifient des textes d'application d'une disposition législative ou réglementaire ou d'une stipulation de droit international édictées antérieurement.

Le moratoire s'appliquait à l'ensemble des mesures réglementaires dites « d'initiative » ou autonomes concernant les collectivités territoriales, que leur impact financier de la mesure projetée fut négatif (engendrant un coût), positif (générant des recettes et/ou des économies par rapport à la réglementation en vigueur) ou neutre pour les collectivités. Il couvrait ainsi le même périmètre que le champ de compétence de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

---

<sup>1</sup> Circulaire NOR : PRMX1017659C du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

<sup>2</sup> Circulaire NOR : PRMX1104783C du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales.

Pour autant, ce moratoire n'était pas absolu : si, par exception, l'édiction d'une norme entrant dans le champ du moratoire apparaissait absolument nécessaire à un ministre, il appartenait à ce dernier de solliciter du Premier ministre, par l'intermédiaire du Secrétariat général du Gouvernement, une dérogation formelle au moratoire.

En revanche, les dispositions d'application d'une loi récemment votée ou d'une directive européenne à transposer ne relevaient pas du moratoire dès lors qu'elles n'excédaient pas ce qui était strictement commandé par la norme supérieure, même si l'administration disposait d'une marge d'appréciation et devait choisir entre plusieurs scénarii de mise en œuvre possibles, plus ou moins contraignants pour les collectivités territoriales.

De même, ne relevaient pas du moratoire les prescriptions édictées par les fédérations sportives dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire. En vertu des dispositions des articles L. 131-14 et R. 131-32 et suivants du code du sport, les fédérations agréées par le ministre chargé des sports détiennent le pouvoir d'organiser ou d'autoriser les compétitions sportives et reçoivent à cette fin délégation pour édicter « *les règles techniques propres aux disciplines qu'elles représentent* » ainsi que « *les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés* ». L'exercice de ce pouvoir réglementaire, qui procède directement de la loi, ne peut être encadré par une circulaire, même du Premier ministre.

## **2. Un bilan en-deçà des objectifs**

Entre l'entrée en vigueur effective du moratoire (septembre 2010) jusqu'en décembre 2012, 291 textes soumis à la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) ont relevé du moratoire, représentant 39,54 % des textes examinés sur la période.

Le bilan du moratoire s'apprécie au regard des coûts générés par les textes adoptés en dérogation au moratoire et à la lumière des avis émis par la commission consultative à leur égard. Si la très grande majorité des 291 projets de texte n'ont emporté aucun coût pour les collectivités territoriales, certains d'entre eux présentaient un impact financier significatif sans pour autant faire l'objet d'un avis défavorable. Ce constat souligne que les élus membres de la CCEN, pourtant très attentifs au respect du moratoire, ne souhaitent pas l'invoquer de manière absolue.

*A contrario*, certains textes présentés en dérogation au moratoire ont généré des économies pour les collectivités, estimées à 49 millions d'euros sur la période septembre 2010 - décembre 2012<sup>1</sup>.

Au total, seuls dix textes relevant du moratoire ont reçu un avis défavorable depuis 2010 de la CCEN<sup>2</sup>.

Ainsi, d'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, le moratoire n'a pas permis d'infléchir de manière significative le nombre de textes concernant les collectivités soumis à la CCEN (total de 163 textes soumis en 2009, 176 en 2010, 287 en 2011 et 315 en 2012), ni le coût global supporté chaque année par les collectivités au titre de l'activité normative du Gouvernement (580 millions d'euros, 577 millions d'euros, 729 millions d'euros et 1,58 milliard d'euros au titre des textes soumis respectivement à la commission en 2009, 2010, 2011 et 2012).

#### ***B. L'APPLICATION DU NOUVEAU PRINCIPE « UNE NORME CRÉÉE, UNE NORME ABROGÉE »***

Face à ce constat, le moratoire relatif à l'adoption de mesures réglementaires applicables aux collectivités territoriales a été abrogé par une circulaire du 17 juillet 2013<sup>3</sup>, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2013, pour lui substituer un **nouveau mécanisme** : « **le 1 pour 1** ». Selon ce principe, la création d'une norme nouvelle doit s'accompagner de l'abrogation d'une norme ancienne.

Ce changement de paradigme a pour objectif d'influencer le comportement des administrations afin qu'elles approfondissent la concertation préalable avec les associations nationales d'élus locaux pour prendre en compte leurs besoins. Il repose sur la même approche de dialogue adoptée par la CCEN, sous l'impulsion de notre ancien collègue, M. Alain Lambert. Cette méthode permet d'associer étroitement, depuis 2008, les collectivités territoriales à la rédaction des normes qui les concernent.

---

<sup>1</sup> Au titre principalement du décret relatif aux conditions de conclusion des contrats uniques d'insertion pour le compte de l'État et modifiant la participation mensuelle du département au financement de l'aide versée à l'employeur au titre des contrats initiative emploi, du décret relatif à la dématérialisation de la déclaration d'intention d'aliéner, ainsi que des recettes au titre du décret revalorisant le montant de l'amende forfaitaire pour les contraventions de la première classe prévues par le code de la route en matière d'arrêt et de stationnement.

<sup>2</sup> Les seuls projets de texte relevant du moratoire soumis à la CCEN entre septembre 2010 et décembre 2012 ayant reçu un avis défavorable portaient sur les modalités d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés, à la charge de l'État, et sur sept projets de décret réformant les statuts particuliers des cadres d'emplois de catégories B et A de la filière sociale de la fonction publique territoriale.

<sup>3</sup> Circulaire NOR : PRMX1318687C du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation.



Lors de la deuxième réunion de ministres sur le « choc de simplification », le 24 octobre 2013, le président de la République s'est engagé à ce que le Gouvernement publie tous les six mois le coût des normes nouvelles qui devra être strictement compensé par le coût des normes supprimées.

Parallèlement, quatre projets de loi s'inscrivent dans l'objectif du « choc de simplification » défini par le Gouvernement :

- la loi n° 2013-569 du 1<sup>er</sup> juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction ;

- la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens ;

- le projet de loi n° 1341 (quatorzième législature) d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 4 septembre 2013 ;

- le projet de loi concernant les relations des citoyens avec la justice, qui devrait être examiné en conseil des ministres dans les prochaines semaines.

#### **Le commissaire à la simplification et la directrice adjointe au Secrétaire général du Gouvernement**

L'entrée en vigueur du moratoire a conduit le Premier ministre à nommer, par lettre de mission du 2 novembre 2010, un **commissaire à la simplification** placé auprès du Secrétariat général du Gouvernement et chargé notamment « *de s'assurer de la qualité des évaluations préalables effectuées par les ministères et de rechercher avec eux les solutions les plus simples dans la mise au point des projets de mesures* », pour toutes les mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales et les entreprises. Cette fonction a été occupée par M. Rémi Bouchez, conseiller d'État.

La circulaire précitée du Premier ministre du 17 février 2011 a précisé le rôle du commissaire à la simplification : centraliser et animer les travaux d'évaluation préalable, qui requéraient des ministères un effort de chiffrage et de justification des mesures qu'ils édictaient (justification, d'une part, de la nécessité d'adopter les mesures proposées compte tenu des évolutions de droit ou de fait récentes et, d'autre part, du choix de l'option retenue, en particulier si elle n'apparaissait pas comme la moins coûteuse ou la moins contraignante pour les collectivités). Tous les textes doivent ainsi être soumis au commissaire à la simplification ou, aujourd'hui, à la directrice, adjointe du Secrétaire général du gouvernement, préalablement à la saisine de la CCEN, qu'ils relèvent ou non du moratoire.

Le premier - et unique - rapport d'activité du commissaire à la simplification, remis au Premier ministre en avril 2012 et couvrant la période de février 2011 à février 2012, a dressé le bilan de cette première année d'exercice : sur 692 textes réglementaires soumis, 189 concernaient les collectivités territoriales (soit 27,3 % du total), 303 sur les entreprises (43,8 %) et le reste touchait à la fois les collectivités et les entreprises (28,9 %). Si le commissaire s'est félicité des améliorations ou simplifications qui ont pu être obtenues sur les textes examinés, il a relativisé néanmoins leur portée : « *elles ne sont pas forcément très spectaculaires, pour la raison que la plupart des décrets et arrêtés sont généralement pris pour la mise en œuvre de lois ou de directives, donc avec des marges de simplification souvent étroites* ».

Depuis janvier 2013, le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012 a confié ces missions à une **directrice, adjointe du Secrétaire général du Gouvernement, en charge de la simplification**, Mme Célia Vérot, afin de coordonner les différents chantiers de simplification (entreprises, particuliers, collectivités locales...).

### **C. LA MISE EN PLACE TRÈS ATTENDUE DU CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES**

Conscient de la responsabilité qui incombe au législateur d'inverser durablement la tendance à la complexification, nos collègues Mme Jacqueline Gourault, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, et M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois, ont déposé une proposition de loi tendant à créer un conseil national d'évaluation des normes, en lieu et place de l'actuelle commission consultative d'évaluation des normes. Cette proposition de loi a définitivement été adoptée par le Parlement le 7 octobre 2013<sup>1</sup> et promulguée le 17 octobre 2013.

Le futur conseil national d'évaluation des normes (CNEN) succèdera à la commission nationale d'évaluation des normes, en reprenant l'ensemble de l'acquis de cette dernière sur lequel reposera sa légitimité. En comparaison de l'actuelle CCEN, le conseil national disposera d'une compétence élargie au stock de normes, le périmètre d'action de l'actuelle commission se limitant uniquement au flux. En outre, le conseil bénéficiera d'une faculté d'autosaisine sur toutes les normes ayant un impact technique ou financier sur les collectivités territoriales. Il pourra en outre proposer l'abrogation de normes devenues obsolètes.

Il présentera ses travaux dans un rapport annuel remis aux présidents des deux assemblées et au Premier ministre, sur le modèle du rapport public annuel présenté par le premier président de la Cour des comptes. Le conseil national pourra ainsi assurer une large publicité de ses travaux et de ses recommandations, qui seront utiles au Parlement dans le cadre de ses missions législatives et de contrôle.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

Face à l'urgence de la situation normative à laquelle sont confrontées les collectivités territoriales, votre rapporteur pour avis appelle le Gouvernement à mettre en place rapidement cette nouvelle instance, dont la création, très attendue, permettra de libérer les collectivités territoriales du carcan réglementaire auquel elles sont soumises. Selon les éléments fournis à votre commission par Mme Anne-Marie Escoffier, le conseil national devrait être mis en place le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

### **Le conseil national d'évaluation des normes**

#### ***1. La composition du Conseil national***

Le Conseil national d'évaluation des normes comprendra trente-six membres :

- deux députés ;
- deux sénateurs ;
- quatre conseillers régionaux ;
- quatre conseillers généraux ;
- cinq conseillers communautaires ;
- dix conseillers municipaux ;
- neuf représentants de l'État.

La moitié au moins des représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sera des exécutifs locaux. Le président sera secondé par deux vice-présidents, issus des collèges d'élus locaux, comme c'est le cas aujourd'hui pour la CCEN.

Le **mandat des membres** du Conseil sera de **trois ans** afin de faciliter un renouvellement régulier des membres du conseil et de faire coïncider à terme l'organisation des élections de ces derniers avec celle des membres du Comité des finances locales.

#### ***2. Les compétences du Conseil national***

Le Sénat a, en première lecture, distingué le champ de saisines obligatoires du futur Conseil de celui des saisines facultatives.

##### ***a. Le champ de saisine obligatoire***

Outre les normes qui seraient directement justifiées par la protection de la sûreté nationale, qui demeurerait exclues de son champ de compétences, le Conseil national sera obligatoirement consulté, par le Gouvernement, sur l'impact technique (ce qui recouvre le risque de complexité ou le manque de précision dans la norme envisagée) et financier (coûts induits par son éventuelle application) :

- d'une part, des **projets de textes réglementaires** créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements ;
- d'autre part, des **projets de loi** créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements ;
- enfin, des **projets d'acte de l'Union européenne** créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales ou leurs établissements publics

*b. Le champ de saisine facultative*

Le Conseil national pourra être consulté par plusieurs autorités :

- par le **président d'une assemblée parlementaire** sur l'impact technique et financier d'une **proposition de loi** déposée par l'un de ses membres, sauf si ce dernier s'y oppose ;

- par la **commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs** (CERFRES), à la demande de son président ou du tiers de ses membres, sur un **projet de norme d'une fédération sportive délégataire**. Cette saisine du CNEN aura lieu avant que la CERFRES se prononce définitivement sur un projet de norme ;

- par le **Gouvernement, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat** et, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, **les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre**, sur une **évaluation de normes réglementaires en vigueur**.

Le Conseil national pourra également se saisir lui-même de l'ensemble des projets précédemment cités s'il l'estime nécessaire.

*3. La nature du contrôle opéré par le Conseil national*

Dans le cadre de son contrôle, le Conseil national pourra proposer toute mesure d'adaptation ou de simplification, voire d'abrogation, des normes réglementaires en vigueur, si l'application de ces dernières entraînerait, selon lui, des conséquences matérielles, techniques ou financières disproportionnées au regard des objectifs poursuivis.

Lorsqu'il sera saisi, le Conseil national disposera d'un délai de six semaines pour rendre son avis. Le président pourra reconduire ce délai une fois, portant ainsi à douze semaines le délai maximal d'examen du futur Conseil.

Ce délai pourra être réduit, à titre exceptionnel :

- à deux semaines, à la demande, soit du Premier ministre, soit du Président de l'Assemblée parlementaire qui le saisit ;

- à soixante-douze heures, par décision motivée du Premier ministre.

En cas d'avis défavorable du Conseil national sur tout ou partie d'un projet pour lequel il aura été saisi, le Gouvernement transmettra un projet modifié. Toutefois, le Gouvernement pourra défendre, dans le cadre d'une seconde délibération, son projet initial, après avoir transmis des pièces complémentaires susceptibles d'éclairer les membres du Conseil national.

*4. La publicité des travaux du Conseil national*

Les avis rendus par le Conseil seront rendus publics.

Les avis rendus sur les propositions de lois seront adressés au président de l'assemblée parlementaire qui les aura soumis, pour communication aux membres de cette assemblée.

Enfin, afin d'assurer une large publicité de ses travaux, le Conseil national remettra un rapport public annuel au Premier ministre et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

---

## IV. LA DISPARITION PROCHAINE DE L'INGÉNIERIE D'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Votre rapporteur pour avis a souhaité attirer l'attention de votre commission sur un sujet majeur pour les collectivités territoriales, en particulier les plus modestes d'entre elles : la disparition prochaine des missions d'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT).

### A. FONDEMENT ET ORGANISATION DES MISSIONS DE L'ATESAT

Comme l'avait constaté notre collègue, M. Yves Daudigny<sup>1</sup>, le champ des prestations proposées par les services de l'État aux communes ou à leurs groupements ne disposant pas de la capacité technique, financière et humaine suffisante pour organiser leurs propres outils d'ingénierie, qui reposent sur une longue tradition qui date de la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, se sont réduites, au cours des vingt dernières années, sous l'influence de divers facteurs, en particulier le droit européen de la concurrence.

L'article 106 § 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que les entreprises chargées de la gestion de services publics d'intérêt économique général sont soumises aux règles de la concurrence, tant que l'application de ces règles ne fait pas obstacle à l'accomplissement de la mission particulière qui leur a été impartie. A ces dispositions s'ajoutent celles de l'article 2 de la directive n° 2004/18/CE du 31 mars 2004<sup>2</sup> qui simplifie les procédures de passation des marchés publics de travaux, de fourniture et de services dont la valeur estimée hors TVA est égale ou supérieure à des seuils préétablis.

Certains marchés ne sont pas soumis aux dispositions de cette directive : les marchés publics qui touchent aux intérêts essentiels d'un État, les marchés publics de services attribués sur la base d'un droit exclusif ou encore les concessions de services publics.

C'est sous l'impulsion du droit européen de la concurrence que la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite loi « MURCEF » a modifié le champ de l'intervention de l'ingénierie publique ainsi que les modalités d'intervention des services de l'État. Depuis cette date, les prestations d'ingénierie publique dans le secteur concurrentiel sont soumises aux dispositions du code des marchés publics. A titre dérogatoire, a été

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 557 (2009-2010) de M. Yves Daudigny, « Les collectivités territoriales, moteurs de l'ingénierie publique », fait au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation : <http://www.senat.fr/rap/r09-557/r09-5571.pdf>.

<sup>2</sup> Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

maintenue une mission de solidarité en dehors du champ concurrentiel, compatibles avec le droit communautaire : l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT).

Peuvent en bénéficier, dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat, toutes les collectivités qui en font la demande, dès lors qu'elles satisfont à un double critère démographique et financier.

Les communes et leurs groupements qui peuvent être bénéficiaires de l'ATESAT doivent répondre à un double critère financier et démographique :

**a. pour les communes, le seuil d'éligibilité est fixé à 10 000 habitants, avec la définition de trois strates :**

- les communes dont la population est comprise entre 1 et 1 999 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur à 1,1 million d'euros ;

- les communes dont la population est comprise entre 2 000 et 4 999 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur à 1,6 million d'euros ;

- les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur à 2,7 millions d'euros.

**b. pour les groupements de communes : le seuil d'éligibilité est fixé à 15 000 habitants pour un potentiel fiscal inférieur à 1 million d'euros.**

Les communes ou groupements éligibles à l'ATESAT peuvent prétendre à deux types de prestations :

- les **missions de base** : pour les communes, elles concernent les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat. Pour les groupements de communes, elles sont complétées par le conseil pour l'établissement de diagnostics sur l'aménagement du territoire du groupement ; l'assistance pour l'élaboration de politiques d'intervention en matière d'habitat ; l'assistance à la mise en place d'un service technique ;

- les **missions complémentaires** qui concernent : l'assistance à l'établissement d'un diagnostic de sécurité routière ; l'assistance à l'élaboration d'un programme d'investissement en matière de voirie ; la gestion du tableau de classement de la voirie ; l'étude et la direction des travaux de modernisation de la voirie dont le coût unitaire prévisionnel n'excède pas 30 000 euros (hors TVA) et dont le montant cumulé n'excède pas 90 000 euros (hors TVA) sur l'année.

Les missions d'ATESAT sont encadrées par un décret du 27 septembre 2002<sup>1</sup>. Les interventions sont définies par convention entre l'État et les collectivités locales bénéficiaires, pour une durée d'un an, renouvelable deux fois par tacite reconduction. Celle-ci précise la nature et le niveau des prestations ainsi que le montant de la rémunération de l'ATESAT.

<sup>1</sup> Décret n° 2002-1209 du 27 septembre 2002 relatif à l'assistance technique fournie par les services de l'État au bénéfice des communes et de leurs groupements et pris pour l'application du III de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.

La rémunération des services de l'État fournie au titre de l'ATESAT est fixée par un arrêté ministériel du 27 décembre 2002<sup>1</sup>. La contribution financière demandée aux collectivités traduit le principe de solidarité dans la mesure où elle est fonction du nombre d'habitants : elle repose sur un forfait annuel par habitant différencié selon la taille et le type de collectivité ainsi que le type de mission (missions de base ou missions complémentaires). Depuis 2010, les encaissements s'élevaient en moyenne à 5 millions d'euros par an.

## **B. LA DISPARITION PROGRAMMÉE DE L'ATESAT**

### **1. Une diminution des effectifs consacrés à l'ATESAT**

La révision générale des politiques publiques (RGPP), mise en place entre 2007 et 2012 dans un objectif d'organisation et de rationalisation des services de l'État, a conduit à un recentrage des missions d'ingénierie publique de l'État dans le secteur concurrentiel autour d'un rôle d'expertise plutôt que sur un rôle de prestataire de services.

Comme l'avait relevé notre collègue, M. Dominique de Legge, au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux<sup>2</sup>, la réduction et la réorientation du champ de l'ingénierie concurrentielle s'est accompagnée de la suppression de 3 300 équivalents temps plein (ETP), entre 2009 et 2011, au sein du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, et de 1 200 ETP pour celui de l'agriculture et de la pêche.

D'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, fin 2012, les effectifs affectés aux missions d'ATESAT, au sein des directions départementales des territoires (DDT) et des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), s'élevaient à 1 266 ETP, soit une diminution d'environ 12 % par rapport à fin 2011. Sur la période 2008-2012, les effectifs ont diminué de 1 766 à 1 266, soit une baisse de près de 30 %.

Les services de la direction générale des collectivités locales avaient indiqué, à une question posée par votre rapporteur pour avis à ce sujet, que cette baisse devait se poursuivre sur la période 2013-2015, à raison d'environ 1 000 ETP.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 27 décembre 2002 relatif à la rémunération de l'assistance technique fournie par l'État aux communes et à leurs groupements au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire. NOR : EQUU0201848A.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 666 (2010-2011) de M. Dominique de Legge, « La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires », au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux : <http://www.senat.fr/rap/r10-666-1/r10-666-11.pdf>.

La diminution des effectifs s'accompagne, depuis 2010 environ, d'une réorientation des prestations proposées aux collectivités territoriales dans le cadre de l'ATESAT.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès du Gouvernement, près de 27 000 conventions ont été signées sur la période 2010-2012. Ainsi, 80 % des communes et 33 % des groupements éligibles ont bénéficié des prestations d'ATESAT. Jusqu'en 2012, la grande majorité des conventions prévoyaient, outre les missions de base, des missions optionnelles. Les prestations relatives à la voirie et aux ouvrages d'art représentaient 65 % du total des prestations tandis que celles relatives à l'aménagement et à l'habitat ne représentaient que 35 %.

En 2013, et compte tenu des évolutions à venir, les services de l'État ont été invités à ne conventionner que sur demande expresse des collectivités éligibles et pour une durée d'un an seulement. Par conséquent, d'après une enquête menée par le ministère de l'égalité des territoires et du logement en avril 2013, le nombre de conventions signées cette année devrait diminuer de moitié par rapport à 2012. Peu d'entre elles devraient prévoir d'aller au-delà des missions obligatoires.

## 2. La disparition de l'ATESAT en 2014

La diminution des effectifs assurant, au sein des DDT et des DDTM, les missions d'ATESAT parallèlement à la réorientation progressive de ces missions nourrissent de nombreuses interrogations sur l'avenir de l'ATESAT, depuis plusieurs semaines.

C'est dans ce contexte que l'**article 66** du projet de loi de finances pour 2014 prévoit la suppression, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014, de l'ATESAT au bénéfice des communes et des groupements de communes éligibles par les services de l'État. Selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances, le dispositif de l'ATESAT n'est « *plus en adéquation avec la réalité de l'organisation locale, notamment au regard de l'achèvement de la constitution des intercommunalités et de la montée en puissance des départements dans ce domaine.* »

Il est prévu d'engager un repositionnement stratégique des agents de l'État et de supprimer des missions dont l'exercice par les services de l'État n'est plus justifié. L'action de l'État en faveur des collectivités locales devrait évoluer vers un rôle de conseil, d'accompagnement et d'expertise, de nature à favoriser l'émergence de projets de territoire par l'apport d'expertises à plus haute valeur ajoutée.

Cette disposition complète l'article 17 du projet de loi n° 496 (2012-2013) de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, déposé sur le bureau du Sénat le 10 avril 2013, qui vise à étendre le champ de l'assistance technique pour raison de solidarité et d'aménagement du territoire des conseils généraux,



prévu à l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales, à la voirie, à l'aménagement et à l'habitat, c'est-à-dire les champs couverts actuellement par l'ATESAT.

Pour mémoire, l'avant-projet de loi de réforme des collectivités territoriales contenait un article 30 qui visait à rationaliser l'ingénierie territoriale exercée à l'échelon départemental en constituant un groupement d'intérêt public destinée à fédérer les différentes structures aujourd'hui existantes intervenant en matière d'ingénierie publique (conseil en architecture, en urbanisme et en environnement, agences techniques départementales, agences d'urbanisme notamment). Cet article proposait d'étendre la mission d'appui aujourd'hui assurée par les départements pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire mais limitée à l'entretien des milieux aquatiques, aux domaines de la voirie, de l'aménagement du territoire et de l'habitat.

L'article 17 du projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires n'a pas retenu la formule de groupement d'intérêt public prévu par l'avant-projet.

L'extension des compétences des conseils généraux en matière d'assistance technique renforce le chef-de-filat que l'article 3 du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a reconnu aux départements en matière de solidarité territoriale. Par ailleurs, de nombreuses initiatives ont été prises par les conseils généraux, sous des formes juridiques diverses, tendant à assurer une ingénierie publique territoriale en faveur des petites collectivités territoriales en dehors du champ concurrentiel. Ces formules vont de l'association à l'établissement public local, en passant par des agences techniques départementales. Les départements peuvent en outre recourir à la formule des sociétés publiques locales<sup>1</sup>. Comme l'avait souligné notre collègue, M. Dominique de Legge, « *L'hétérogénéité de ces outils démontre la nécessité d'une certaine souplesse destinée à trouver la formule la plus adaptée aux spécificités des territoires. Il en est de même au niveau des champs d'intervention de ces structures ainsi que de leurs modalités de financement.* »

Toutefois, le niveau départemental n'apparaît pas toujours adapté pour apporter aux communes l'expertise dont elles ont besoin. Ainsi, notre collègue, M. Dominique de Legge, rappelait-il que le niveau intercommunal peut également être plus pertinent pour la mutualisation de certaines compétences communales. « *Cette solution permet [trait] aux élus communaux de conserver la gestion et la responsabilité de leurs projets qui [...] leur échappent dans le cadre d'un accompagnement d'une agence départementale* ». La mise en place de ces dispositifs est souvent vécue, par les communes ou leurs groupements, comme une tutelle de la part des départements, contraire aux dispositions du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

<sup>1</sup> Créées par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales.

En d'autres termes, il apparaît plus pertinent à votre rapporteur pour avis d'encourager, dans le respect du principe constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, les initiatives départementales et intercommunales plutôt que de favoriser que les seuls dispositifs mis en place par les conseils généraux. Il convient de laisser chaque territoire choisir le dispositif qui lui apparaît le plus pertinent pour répondre aux besoins des collectivités territoriales. En d'autres termes, votre rapporteur pour avis en appelle à l'intelligence territoriale sur cette question, principe auquel votre commission est très attachée.

En outre, la disparition, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, de l'ATESAT mériterait d'être reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2015, afin de ménager aux collectivités territoriales une période transitoire leur permettant de s'adapter aux nouvelles règles et aux départements et aux EPCI les moyens de répondre à la demande.

\*

\*        \*

**Le rapporteur s'en remettant à la sagesse de la commission, celle-ci a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte d'avances aux collectivités territoriales dans le projet de loi de finances pour 2014.**