

N° 154

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

## 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 2013, 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.) :** 235, 251 à 258 et T.A. 38

**Sénat :** 147 et 148 (annexe n°24) (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » : UNE MISSION QUI REND IMPARFAITEMENT COMPTE DE L’EFFORT FINANCIER DE L’ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	8
<b>A. LA MARGINALITÉ QUANTITATIVE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION FACE AUX CONCOURS DE L’ÉTAT</b> .....	9
1. <i>Une mission au volume budgétaire limité</i> .....	9
2. <i>Le maintien en volume des dotations budgétaires de la mission</i> .....	16
<b>B. LES AUTRES COMPOSANTES DE L’EFFORT FINANCIER DE L’ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : LA COEXISTENCE DE CONCOURS HÉTÉROGÈNES ET DISPERSÉS</b> .....	17
1. <i>La part importante des prélèvements sur recettes</i> .....	19
2. <i>Le poids prépondérant des dégrèvements et des compensations d’exonérations</i> .....	22
3. <i>L’actualisation du montant des transferts de fiscalité destinée à compenser les transferts de compétences</i> .....	24
4. <i>Le compte d’avances aux collectivités territoriales</i> .....	25
5. <i>La diversité des concours budgétaires complémentaires</i> .....	28
<b>C. LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L’EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES</b> .....	28
1. <i>Le gel des dotations de l’État en 2013</i> .....	28
2. <i>Le maintien de l’enveloppe normée</i> .....	31
3. <i>L’accroissement des moyens en faveur de la péréquation</i> .....	31
<b>II. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE À LEURS DIFFICULTÉS D’EMPRUNT : L’URGENCE DE SOLUTIONS ADAPTÉES</b> .....	32
<b>A. LA NÉCESSAIRE MAÎTRISE DES RISQUES LIÉS AUX EMPRUNTS TOXIQUES</b> .....	33
1. <i>Des risques liés à la contraction des emprunts toxiques</i> .....	33
2. <i>L’endettement de nombreuses collectivités territoriales</i> .....	34
3. <i>Le recours facilité aux emprunts toxiques</i> .....	35
4. <i>L’application urgente de solutions adaptées</i> .....	36
a) <i>La mise en place d’un médiateur des emprunts toxiques</i> .....	36
b) <i>La signature d’une charte de bonne conduite entre les banques et les collectivités territoriales</i> .....	37
c) <i>La mise en place d’une cellule interministérielle de suivi des emprunts à risque du secteur local</i> .....	38
d) <i>La mise en place de dispositifs destinés à améliorer la transparence de la gestion de la dette</i> .....	38
<b>B. LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MENACÉ</b> .....	39
1. <i>Les difficultés de financement des collectivités territoriales</i> .....	39
2. <i>L’urgence de solutions pérennes et efficaces</i> .....	41
a) <i>Les réflexions sur la création d’une agence de financement des collectivités locales</i> .....	41
b) <i>Les solutions complémentaires</i> .....	43

<b>III. LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEAU DISPOSITIF DE CONTRÔLE DES NORMES</b> .....	44
A. LA PERSISTANCE DU POIDS DES NORMES .....	44
B. UN CONTRÔLE DU POIDS DES NORMES REPOSANT SUR DIVERSES INSTANCES .....	47
1. <i>La commission consultative d'évaluation des normes</i> .....	47
a) Une commission au large champ de compétences .....	47
b) Un bilan d'activité globalement satisfaisant .....	48
c) Des moyens à renforcer .....	50
2. <i>La commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs : une instance appréciée</i> .....	51
3. <i>Le moratoire des normes : un bilan en demi-teinte</i> .....	53
a) Le champ d'application du moratoire .....	53
b) La mise en œuvre du moratoire par le commissaire à la simplification .....	54
c) Un bilan en demi-teinte du moratoire .....	55

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

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, mercredi 14 novembre 2012<sup>1</sup>, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 21 novembre 2012, 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 2013.

Le rapporteur a rappelé que la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dotée de 2,621 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,610 milliards d'euros en crédits de paiements dans le projet de loi de finances pour 2013, ne représentait que 2,6 % de l'effort total de l'État en faveur des collectivités territoriales qui s'élève, en 2013, à 100,123 milliards d'euros. Il a regretté que la composition de cet effort ne fasse pas l'objet d'un effort de clarification.

Le rapporteur a indiqué que l'année 2013 poursuivait l'association des collectivités territoriales à l'effort de réduction des déficits publics de l'État. En revanche, les collectivités verront leurs concours budgétaires diminuer de 1,5 milliard d'euros en 2014 et 2015.

Ensuite, le rapporteur a estimé que l'accès des collectivités territoriales au financement bancaire était rendu difficile en raison de l'anticipation, par les établissements bancaires, des règles prudentielles décidées par le Comité de Bâle III. Il a regretté la décision de l'État de ne pas se porter garant de l'Agence de financement des collectivités locales, projet défendu par plusieurs associations nationales d'élus, dans un contexte de crise de l'investissement public local qui, s'il perdurait, pourrait être néfaste à l'économie nationale.

Sur la question des emprunts toxiques, votre rapporteur a estimé qu'une action énergique de l'État était nécessaire et a regretté les récentes annonces du ministre de l'Économie et des Finances, proposant la mise en place d'un mécanisme spécifique d'aide pour les collectivités les plus en difficulté, qui reposerait sur la « solidarité » entre les collectivités territoriales et l'État.

Enfin, le rapporteur a relevé la persistance du poids des normes dans l'activité quotidienne des collectivités territoriales et a salué le bilan d'activité de la commission consultative d'évaluation des normes. Il a toutefois estimé indispensable d'élargir sa compétence au stock de normes.

**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 » dans le projet de loi de finances pour 2013.**

---

<sup>1</sup> Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121112/lois.html#toc8>.



Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2013 est le premier budget, après le collectif budgétaire de juillet 2012, de la nouvelle mandature issue des élections présidentielle et législative de 2012.

L'année 2013 confirmera, pour la troisième année consécutive, l'association des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques, avec un maintien de l'enveloppe des concours financiers de l'État dont bénéficient les collectivités territoriales. Cet effort s'accompagne d'un renforcement budgétaire en faveur de la péréquation, dans la continuité de la politique du Gouvernement précédent en la matière. Toutefois, 2013 devrait également être la dernière année du maintien de l'enveloppe puisque le Gouvernement a annoncé, pour 2014 et 2015, une diminution de 1,5 milliard d'euros des concours budgétaires de l'État.

Or, dans un contexte économique morose, il apparaît en effet indispensable de donner aux collectivités territoriales les moyens de poursuivre une politique d'investissement dynamique et ambitieuse pour notre pays. Rappelons que les collectivités territoriales contribuent à hauteur de 71 % à l'effort d'investissement public national, contre 73 % il y a encore deux ans, comme l'a relevé Marylise Lebranchu, ministre de la modernisation de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, lors de son audition.

Pourtant, toute politique de péréquation, aussi ambitieuse soit-elle, ne sera pas suffisante, à elle seule, pour soutenir la politique d'investissement des collectivités territoriales. Elles sont en effet confrontées, depuis quelques années, à des difficultés d'accès aux crédits, en raison notamment de l'anticipation par les banques des nouvelles règles prudentielles dite « Bâle III » qui leur imposent des ratios de fonds propres plus élevés. Elles subissent également, pour certaines d'entre elles, les effets néfastes liés à la souscription d'emprunts, qualifiés de « toxiques », qui, après le bénéfice de taux d'intérêt avantageux, plongent les collectivités dans des difficultés qui ne leur permettent plus d'assurer leurs dépenses courantes.

A ces difficultés financières, s'ajoute le problème, toujours pas résolu, du poids des normes dans l'activité quotidienne de nos collectivités. Les États généraux de la démocratie territoriale, organisés au Sénat les 4 et

5 octobre 2012, ont de nouveau souligné l'urgence d'une régulation des normes réglementaires. Les propositions de loi de nos collègues Éric Doligé, d'une part, et Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur, d'autre part, marquent la volonté du Sénat de définir un cadre destiné à encadrer la logorrhée normative que subissent quotidiennement nos collectivités territoriales. Elles témoignent également de la nécessité, maintes fois réclamée par votre rapporteur, d'un dialogue constructif entre l'État et les collectivités territoriales pour la construction d'une démocratie apaisée et sereine.

## **I. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » : UNE MISSION QUI REND IMPARFAITEMENT COMPTE DE L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

A titre liminaire, votre rapporteur constate avec regret que le changement de Gouvernement ne s'est pas accompagné d'une meilleure qualité des réponses au questionnaire budgétaire. Par ailleurs, plus de soixante-dix réponses n'avaient pas été adressées à votre rapporteur, le 10 octobre 2012, date limite pourtant prévue par la loi organique relative aux lois de finances. A ce jour, quatorze réponses n'ont toujours pas été envoyées. Votre rapporteur regrette cette situation qui est incompatible avec l'esprit de la LOLF et qui 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.

C'est pourquoi votre rapporteur invite les administrations d'État à plus de diligence et de rigueur dans leurs réponses aux interrogations émanant des parlementaires et des commissions permanentes.

Comme il l'avait relevé dans ses précédents avis budgétaires, votre rapporteur constate de nouveau que la répartition des concours budgétaires de l'État en faveur des collectivités territoriales manque de lisibilité. 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. De surcroît, 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. Face à ce constat, le choix a été fait par votre commission d'élargir le champ de cet avis à l'ensemble des concours budgétaires ainsi qu'au compte d'avance aux collectivités territoriales.



## **A. LA MARGINALITÉ QUANTITATIVE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION FACE AUX CONCOURS DE L'ÉTAT**

### **1. Une mission au volume budgétaire limité**

Au titre du projet de loi de finances pour 2013, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » représente **2,62 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **2,61 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. Cette mission est placée sous la double tutelle du ministère de l'Intérieur et de celui de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique. On relèvera que, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, le ministère responsable était uniquement celui de l'Intérieur.

Cette 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. L'objectif des quatre programmes est de compenser les charges transférées aux collectivités territoriales dans le cadre des lois de décentralisation et de soutenir l'effort d'investissement public local.

Le **programme 119**, « Concours financiers aux communes et aux groupements de communes », représente **814,5 millions d'euros en AE**, soit une baisse de 0,12 %, et **781,5 millions d'euros en CP** représentant une légère hausse de 0,1 %, 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, enfin, depuis 2009, la dotation de développement urbain (DDU). Les crédits affectés à cette action s'élèvent à 684,3 millions d'euros en AE et 651,3 millions d'euros en CP. Le tableau suivant présente la répartition des crédits, en AE et en CP, pour chaque dotation incluse dans cette action.

	AE (millions d'euros)	CP (millions d'euros)
Dotation d'équipement des territoires ruraux	615,7	577,7
Dotation « régisseurs de police municipale »	0,5	0,5
Dotation forfaitaire titres sécurisés	18,1	18,1
Dotation de développement urbain	50	55
TOTAL	684,3	651,3

**L'action n° 2**, « Dotation générale de décentralisation », regroupe, pour reprendre les termes du projet annuel de performance consacré à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », « *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 2013 s'élèvent, en AE et en CP, à 130,2 millions d'euros.

Le **programme 120**, « Concours financiers aux départements », est doté de **493,2 millions d'euros en AE et en CP**, représentant une légère augmentation de + 0,4 % par rapport à 2012. Deux actions composent ce programme. **L'action n° 1**, « Aides à l'équipement des départements », regroupe 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. Ces crédits n'ont connu aucune évolution par rapport à la loi de finances pour 2012. Quant à **l'action n° 2**, « Dotation générale de décentralisation », les crédits concernés s'élèvent à 268,8 millions d'euros en AE et en CP, représentant une augmentation de + 0,8 %. Conformément aux dispositions de l'article 30 de la loi de finances initiale pour 2012, la DGD des départements est gelée à son niveau de 2009. La légère augmentation que connaît cette action est liée à l'augmentation de la dotation globale de compensation (DGC) allouée à Saint-Martin. Celle-ci vise à compenser, d'une part, des transferts de charge opérés par la loi organique du 21 février 2007<sup>1</sup> non couverts par des transferts d'impôts et, d'autre part, les charges résultant de la généralisation, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, du revenu de solidarité active (RSA) prévue par l'ordonnance du 24 juin 2010<sup>2</sup>. L'indexation de cette dotation repose sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ce qui permet une légère réévaluation de la DGC de 5 834 euros, auxquels s'ajoutent une majoration de 350 975 euros au titre de l'ajustement de la compensation du RSA et du transfert des services en charge du logement social et de l'habitat insalubre.

Le **programme 121**, « Concours financiers aux régions », est doté de **905,5 millions d'euros en AE et en CP**, soit une hausse de 1,2 % par rapport à 2012. Il ne contient qu'une seule action regroupant les crédits relatifs à la dotation générale de décentralisation des régions.

Enfin, le **programme 122**, « Concours spécifiques et administration », est doté, pour 2013, de **408,05 millions d'euros en AE et 429,95 millions d'euros en CP**. Il regroupe l'ensemble des concours financiers spécifiques gérés par le ministère de l'Intérieur, attribués aux collectivités territoriales ainsi que les crédits dont bénéficie la Direction générale des collectivités locales, dont le directeur est le responsable de ces crédits. Les crédits de ce programme se répartissent entre quatre actions.

---

<sup>1</sup> *Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.*

<sup>2</sup> *Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 portant extension et adaptation dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.*

**L'action n° 1**, « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales », comprend, pour une enveloppe de **31,1 millions d'euros en AE et 53 millions d'euros en CP**, les subventions destinées à soutenir les collectivités territoriales touchées par des événements exceptionnels. Plus précisément, il s'agit des :

- subventions exceptionnelles aux communes minières (0,1 million d'euros en AE et en CP), pour financer l'accroissement des charges d'entretien supportées par ces communes pour intégrer, au sein de leur patrimoine, les équipements appartenant aux houillères de bassin. Il s'agit de la dernière année d'existence de ce fond ;

- subventions exceptionnelles aux communes en difficulté (2 millions d'euros en AE et en CP). Les conditions d'attribution de ces subventions sont prévues à l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales ;

- subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques. Ces subventions sont versées en cas de survenance d'événements climatiques ou géologiques de très grande ampleur, affectant un grand nombre de collectivités territoriales ou d'intensité très élevée, à l'origine de dégâts importants. Le besoin en CP, pour l'année 2013, est estimé à 21,9 millions d'euros, destinés à couvrir les engagements liés aux événements antérieurs à 2012 ;

- subventions pour travaux divers d'intérêt local (19 millions d'euros en AE et CP) ;

- aides aux communes concernées par les restructurations Défense (10 millions d'euros en AE et en CP).

**L'action n° 2**, « Administration des relations avec les collectivités territoriales », dotée, pour 2013, de **2,7 millions d'euros en AE et en CP**, regroupe les crédits de fonctionnement et d'investissement alloués à la DGCL pour assurer ses missions d'élaboration et de suivi des normes applicables aux collectivités. Les dépenses comprises sont celles de fonctionnement courant (0,8 million d'euros en AE et en CP) et les dépenses informatiques (1,9 million d'euros en AE et en CP).

**L'action n° 3**, « Dotation générale de décentralisation », dont les crédits s'élèvent à **221,25 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. Elle comprend plusieurs concours particuliers :

- le concours particulier en faveur des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains (87,9 millions d'euros en AE et en CP) ;

- le concours particulier en faveur des ports maritimes (48,8 millions d'euros en AE et en CP) ;

- le concours particulier en faveur des aérodromes (3,9 millions d'euros en AE et en CP) ;

- le concours particulier de la DGD pour les bibliothèques municipales et départementales de prêt (80,4 millions d'euros en AE et en CP) ;

- le concours particulier relatif au domaine public fluvial (0,25 million d'euros en AE et en CP).

Enfin, **l'action n° 4**, « Dotations Outre-mer », affectée de **153 millions d'euros en AE et en CP**, regroupe les crédits de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux provinces de Nouvelle-Calédonie ainsi que les crédits destinés à compenser les charges de Mayotte, de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française qui résultent d'un transfert de compétences. Plus précisément, sont regroupées les dotations suivantes :

- la dotation globale de fonctionnement 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 (46,7 millions d'euros en AE et en CP) ;

- la dotation globale de construction et d'équipement des collèges en Nouvelle-Calédonie (12,2 millions d'euros) ;

- la dotation globale de compensation versée à la Polynésie française au titre des services et établissements publics transférés (0,9 million d'euros en AE et en CP) ;

- la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires versée à Mayotte (10,5 millions d'euros en AE et en CP).

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

**MISSION RCT**

AE : 2.621.326.106 – CP : 2.610.229.998

**Programme n° 119**

Concours financiers aux concours et groupements de communes

AE : 814.546.689  
CP : 781.578.310

**Action n°1**

Soutien aux projets des communes et groupements de communes  
AE : 684.317.377  
CP : 651.348.998

**Action n°2**

Dotation Générale de Décentralisation  
AE : 130.229.312  
CP : 130.229.312

**Action n°1**

Aides à l'équipement des départements  
AE : 224.455.969  
CP : 224.455.969

**Action n°2**

Dotation Générale de Décentralisation  
AE : 268.760.187  
CP : 268.760.187

**Action n°2**

Dotation Générale de décentralisation  
AE : 905.459.683  
CP : 905.459.683

**Programme n° 121**

Concours financiers aux régions

AE : 905.459.683  
CP : 905.459.683

**Programme n° 122**

Concours spécifiques et administration

AE : 408.103.578  
CP : 429.975.849

**Action n°1**

Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales  
AE : 31.100.000  
CP : 52.972.271

**Action n°2**

Administration des relations avec les collectivités territoriales  
AE : 2.712.500  
CP : 2.712.500

**Action n°3**

Dotation Générale de Décentralisation  
AE : 221.248.720  
CP : 221.248.720

**Action n°4**

Dotation Outre-Mer  
AE : 153.042.358  
CP : 153.042.358

DETR

AE : 615.689.257  
CP : 577.720.878

Dotation forfaitaire titres Sécurisés  
AE : 18.128.120  
CP : 18.128.120

DDU

AE : 50.000.000  
CP : 55.000.000

Dotation « Régisseurs de police municipale »  
AE : 500.000  
CP : 500.000

Subventions

pour travaux divers d'intérêt local  
AE : 19.000.000  
CP : 19.000.000

Subventions exceptionnelles aux communes en difficulté  
AE : 2.000.000  
CP : 2.000.000

Subventions exceptionnelles aux communes minières  
AE : 100.000  
CP : 100.000

Subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques  
CP : 21.872.271

Aides aux communes concernées par les restructurations Defense  
AE : 10.000.000  
CP : 10.000.000

Dépenses de fonctionnement courant  
AE : 812.500  
CP : 812.500

Dépenses d'informatique  
AE : 1.900.000  
CP : 1.900.000

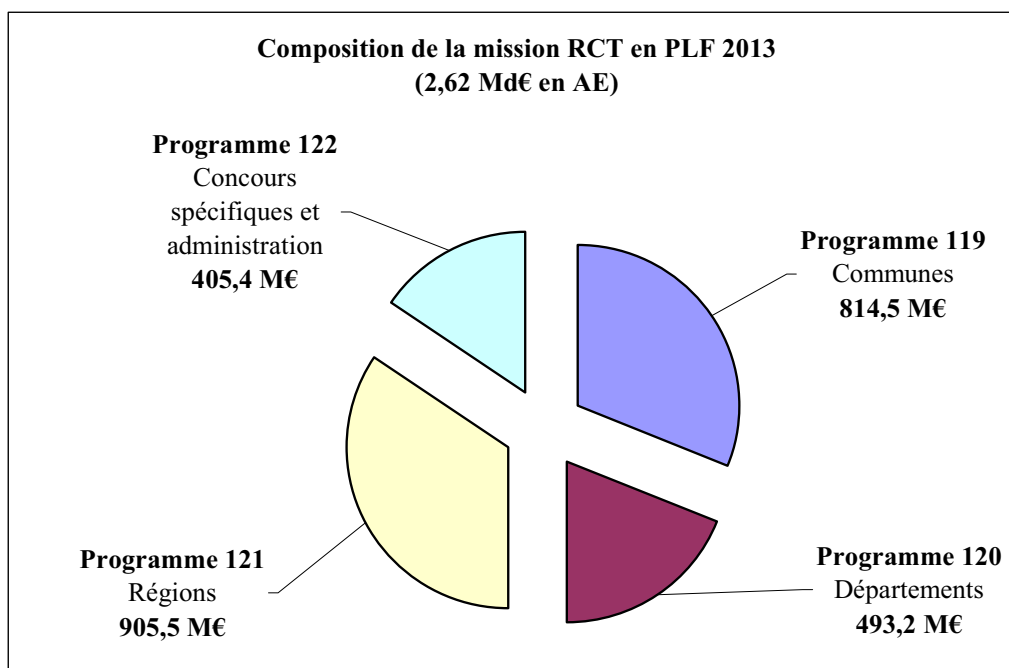
Dépenses de construction d'équipements des établissements scolaires à Mayotte  
AE = CP = 10.457.367

Dotation Globale de compensation de la Polynésie française  
AE = CP = 959.439

Dotation Globale de construction et d'équipement des collèges en Nouvelle-Calédonie  
AE = CP = 12.203.351

Dotation Globale de Compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés  
AE = CP = 46.674.262

DGF des Provinces de Nouvelle-Calédonie  
AE = CP = 82.747.939



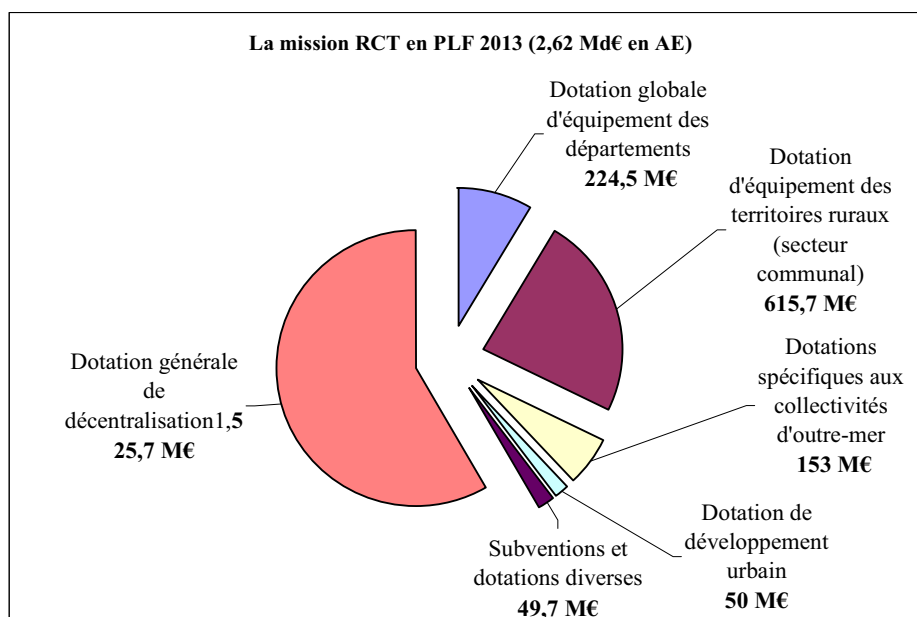
Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2013 – Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

**Récapitulation des crédits par programme et par action  
de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (euros)**

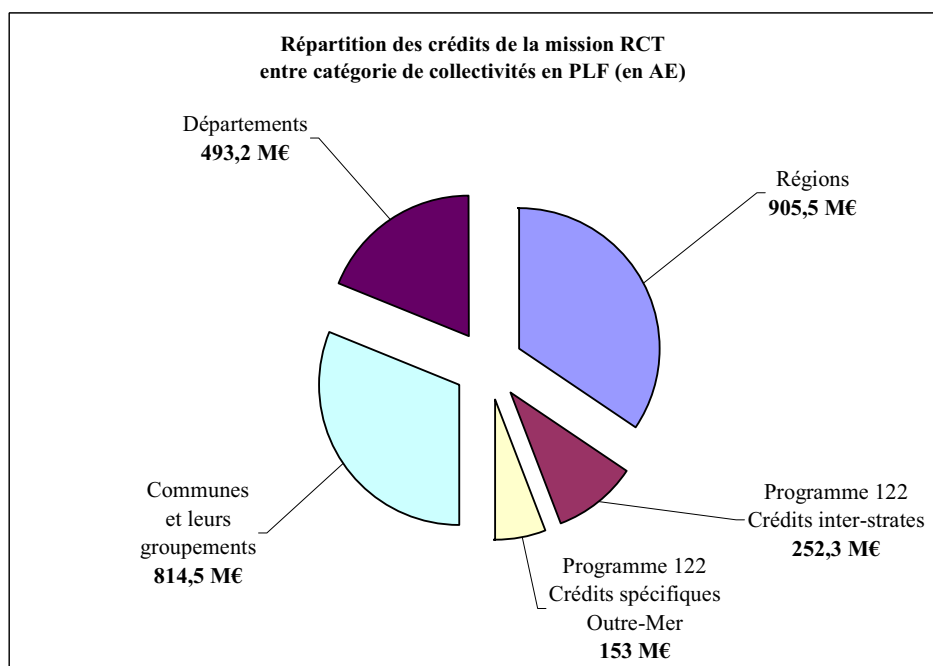
Numéro et intitulé du programme de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2012	Demandées pour 2013	FDC et ADP attendus en 2013	Ouvertes en LFI pour 2012	Demandées pour 2013	FDC et ADP attendus en 2013
119	Concours financiers aux communes et groupements de communes	815.281.069	814.546.689		780.570.257	781.578.310	
1	Soutien aux projets des communes et groupements de communes	685.051.757	684.317.377		650.340.945	651.348.998	
2	Dotation générale de décentralisation	130.229.312	130.229.312		130.229.312	130.229.312	
120	Concours financiers aux départements	492.859.347	493.216.156		492.859.347	493.216.156	
1	Aides à l'équipement des départements	224.455.969	224.455.969		224.455.969	224.455.969	
2	Dotation générale de décentralisation	268.403.378	268.760.187		268.403.378	268.760.187	
121	Concours financiers aux régions	905.459.683	905.459.683		905.459.683	905.459.683	
1	Dotation générale de décentralisation	905.459.683	905.459.683		905.459.683	905.459.683	
122	Concours spécifiques et administration	506.055.512	408.103.578	88.000	506.055.512	429.975.849	88.000
1	Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	131.051.268	31.100.000		124.051.268	52.972.271	
2	Administration des relations avec les collectivités territoriales	1.858.000	2.712.500	88.000	1.858.000	2.712.500	88.000
3	Dotation générale de décentralisation	221.125.427	221.248.720		221.125.427	221.248.720	
4	Dotations Outre-mer	152.020.817	153.042.358		152.020.817	153.042.358	

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2013, Les relations avec les collectivités territoriales.

Ainsi, on constate que, en raison du poids prépondérant de la dotation globale de décentralisation qui représente, à elle-seule, 58 % des crédits de la mission, celle-ci regroupe, pour les deux tiers de ses crédits, des dotations de fonctionnement. Les dotations d'investissement, quant à elles, qui représentent le tiers restant, sont essentiellement composées de la DETR, de la DGE des départements et de la DDU, comme le présente le graphique de la page suivante.



Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2013 – Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales



Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2013 – Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Toutefois, deux remarques importantes doivent être faites au sujet de cette mission :

- ses crédits ne représentent qu'environ 40% des crédits budgétaires et **4% seulement des concours financiers de l'État aux collectivités locales** ;

- **l'État ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour environ 70% des crédits de cette mission**, dans la mesure où les critères d'attribution et de répartition de la plupart de ses dotations sont définis par la loi.

## **2. Le maintien en volume des dotations budgétaires de la mission**

La majorité des crédits de la mission sont en baisse, au moins optiquement, par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2012.

Il convient toutefois de relever l'abondement des crédits de la ligne budgétaire « Subventions pour travaux divers d'intérêt local » de l'action n° 1 du programme 122, dont les crédits s'élèvent à 19 millions d'euros en AE et en CP, qui permet d'éliminer cette baisse apparente.

En dehors des crédits dédiés au fonctionnement de la direction générale des collectivités locales et ceux précédemment évoqués de l'action n° 1, les crédits de la mission spécifiquement consacrés aux collectivités territoriales augmentent, dans le projet de loi de finances pour 2013, à 1,1 % en AE et 1,25 % en CP.

La stabilisation des crédits est liée aux dispositions de l'article 30 de la loi de finances pour 2012<sup>1</sup> qui pérennisent la reconduction en valeur des différentes dotations budgétaires aux collectivités territoriales.

L'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 régit l'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, en prévoyant une norme d'évolution annuelle qui s'applique à l'ensemble constitué par :

- les **prélèvements sur recettes** de l'État établis au profit des collectivités territoriales ;

- la **dotation générale de décentralisation (DGD) de la formation professionnelle** inscrite sur la mission « Travail et emploi » ;

- les dépenses du budget général relevant de la **mission « Relations avec les collectivités territoriales »**.

Cette norme, pour les années 2011 à 2014, a retenu le **principe d'une stabilisation en euros courants** à périmètre constant (règle du « zéro valeur ») des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

**L'article 30 de la loi de finances initiale pour 2012** vise à répartir l'effet du gel de l'enveloppe normée sur toutes ses composantes et à éviter de le faire porter sur les seules variables d'ajustement (compensations d'exonérations), à déroger, pour 2012 et pour les années suivantes sans limitation de durée, aux règles d'indexation de certaines dotations de fonctionnement et d'investissement.

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



La liste des dotations concernées est la même que pour le budget 2011, à l'exception de deux dotations :

- la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), créée par la loi de finances pour 2011 remplace la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et la dotation de développement rural (DDR) ;

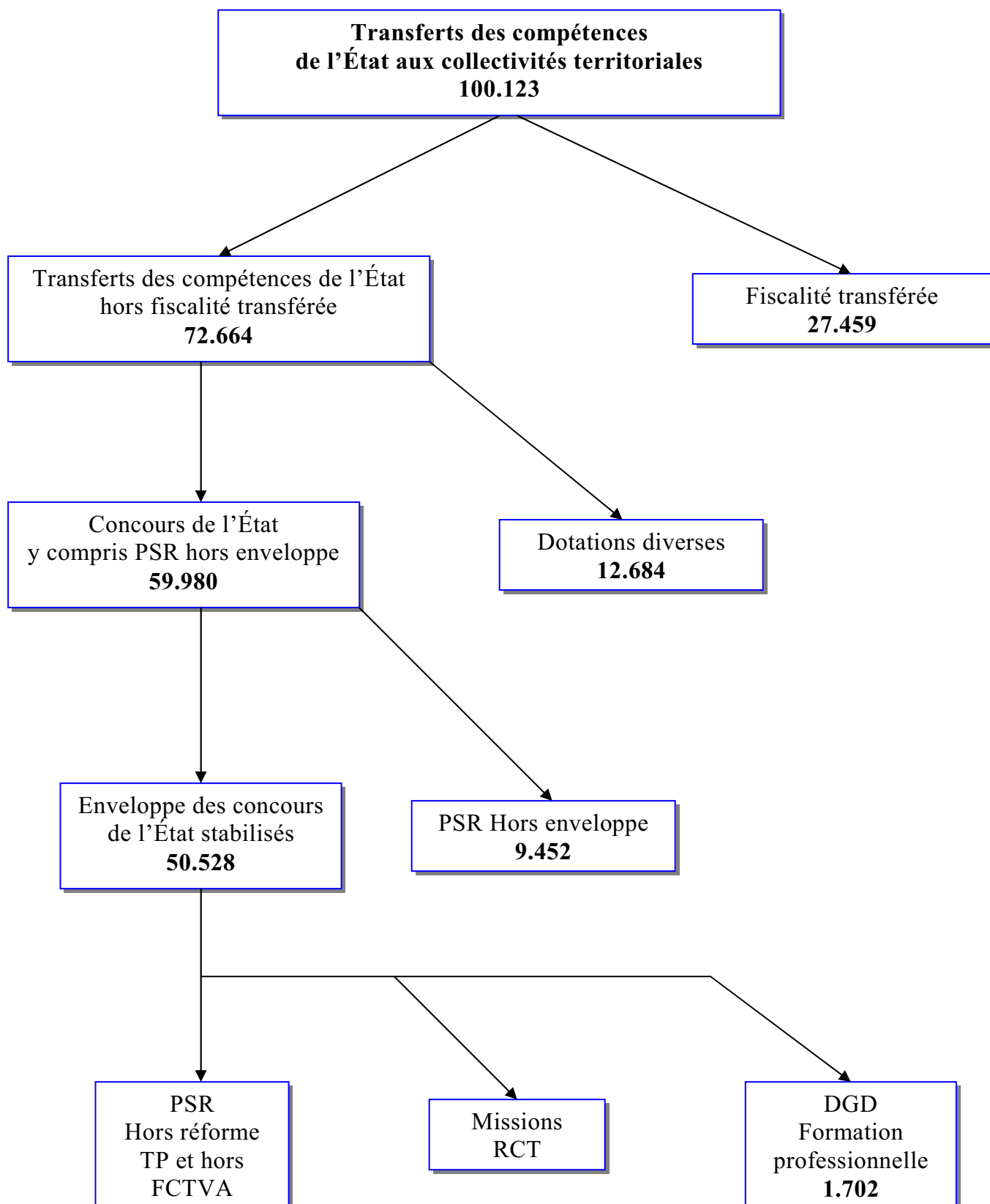
- la dotation « titres sécurisés » dont l'évolution a été figée par la loi de finances pour 2011 n'y figure plus.

***B. LES AUTRES COMPOSANTES DE L'EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : LA COEXISTENCE DE CONCOURS HÉTÉROGÈNES ET DISPERSÉS***

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne rend qu'imparfaitement compte de l'effort financier total de l'État en faveur des collectivités territoriales. Comme votre rapporteur l'a précisé précédemment, les crédits de la mission ne représentent que 4 % des concours de l'État aux collectivités territoriales, sur un total de 60 milliards d'euros et plus de 2,6 % des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités, sur un total de 100,1 milliards d'euros. On précisera que ces montants n'incluent pas les crédits de fonctionnement de la DGCL, qui s'élèvent à 2,71 millions d'euros qui, bien que inclus dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales », ne sont pas des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales.

Les transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales regroupent en réalité plusieurs composantes. Les prélèvements sur les recettes 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.

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 avait déjà dénoncée dans son dernier avis budgétaire, et invite le Gouvernement à une réflexion d'ensemble destinée à en améliorer la lisibilité.



Source : commission des lois du Sénat.

## 1. La part importante des prélèvements sur recettes

Dans le projet de loi de finances pour 2013, les prélèvements sur recettes (PSR) s'élèvent, à périmètre courant, à **55,7 milliards d'euros**, représentant 56 % de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales et 93 % des 60 milliards d'euros des concours de l'État. Les prélèvements sur recettes sont répartis entre dix-huit dotations principales, elles-mêmes parfois constituées de plusieurs composantes, comme le récapitule le tableau suivant.

### Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans le projet de loi de finances pour 2012

Total (en millions d'euros et en autorisations d'engagement)	LFI pour 2012	PLF 2013 à périmètre constant 2012	PLF 2013 à périmètre courant
Prélèvements sur recettes (PSR) (hors réforme TP et hors FCTVA) (1)	46.239	46.229	46.225
Mission Relations avec les collectivités territoriales (hors crédits DGCL et TDIL) (2)	2.590	2.600	2.600
Dotation globale de décentralisation (DGD) Formation Professionnelle (3)	1.702	1.702	1.703
Enveloppe des concours de l'État stabilisée (4 = 1+2+3)	50.531	50.531	50.528
PSR hors enveloppe (5)	9.341	9.452	9.452
Concours de l'État, y compris PSR hors enveloppe (6 = 4+5)	59.871	59.839	59.980
Subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères (7)	1.975	1.622	1.622
Subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL) (8)	128	19	19
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs (9)	10.285	9.805	9.805
Produit des amendes de police de la circulation et des radars (10)	662	682	682
Reversement aux régions du compte d'affectation spéciale « Financement national de développement et de modernisation de l'apprentissage » (11)	555	555	555
Subventions diverses (12=7+8+9+10+11)	13.605	11.061	11.061
Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée (13=12+6)	73.476	72.667	72.664
Fiscalité transférée (14)	27.296	27.424	27.459
Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (15=13+14)	100.771	100.091	100.123

Source : Commission des Lois

On rappellera que l'existence des PSR a été consacrée par l'**article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**, lequel dispose qu'« *un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ». Les PSR constituent une exception aux principes d'unité (en permettant une contraction entre les recettes et les dépenses) et d'universalité (en permettant l'affectation de recettes à des dépenses) et se traduisent par des versements qui, une fois calculés, ont **un caractère global et automatique**.

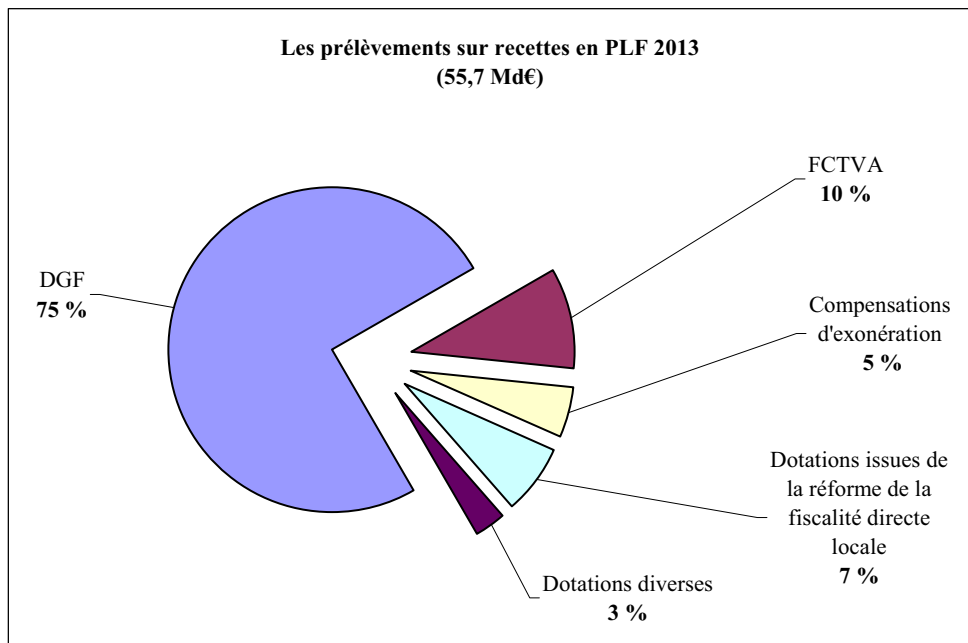
Deux dotations concentrent 85 % de ces prélèvements sur recettes : il s'agit de :

- la **dotation globale de fonctionnement (DGF)**, qui s'élève à **41,505 milliards d'euros**, soit 75 % du total des PSR et 41 % des transferts financiers en faveur des collectivités territoriales. A périmètre constant, elle augmente de 119 millions d'euros, soit une progression de 0,3 % destinée à doubler le taux de progression des dotations de péréquation verticale. Comme l'a indiqué Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, le maintien en valeur de la DGF a été rendu possible par la minoration des compensations d'exonérations de fiscalité locale (article 19 du projet de loi de finances pour 2013) ;

- le **Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)**, dont les crédits s'élèvent à près de **5,63 milliards d'euros**, soit 10 % des PSR. Le FCTVA a pour objet la compensation par l'État de la TVA acquittée par les collectivités territoriales sur leurs investissements.

En plus de ces deux dotations, les PSR intègrent également un certain nombre **de dotations de compensations d'exonérations**, lesquelles ont pour but de compenser les pertes de recettes fiscales entraînées par les exonérations et allègements de bases décidés par le législateur. Leur montant est calculé en fonction des ressources fiscales que percevait la collectivité territoriale avant l'exonération. Elles représentent, dans le projet de loi de finances pour 2013, 5 % du total des PSR.

Les PSR comprennent également les dotations issues de la réforme de la fiscalité locale et des dotations diverses.



Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2013 – Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

L'article 19 du projet de loi de finances pour 2013 procède au gel des PSR inclus dans l'enveloppe normée au niveau prévu par la loi de finances pour 2012, soit 46,225 milliards d'euros. Cette stabilisation est obtenue par l'écrêtement du complément de garantie des communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 75 % de la moyenne de leur groupe démographique, pour un montant de 121,5 millions d'euros, et d'une diminution des allocations compensatrices de fiscalité directe locale dites « variables d'ajustement » pour 119 millions d'euros, représentant une baisse de 4,2 %, obtenue à partir d'un objectif d'économie à atteindre qui est ensuite réparti sur l'ensemble des compensations, calculées selon leurs propres règles, sur lequel est appliqué un taux de minoration qui est déterminé *ex post*.

Ces minorations permettront de dégager des marges pour financer l'augmentation des dotations de péréquation verticale de 238 millions d'euros.

Enfin, le périmètre des PSR, compris ou non dans l'enveloppe normée, tel que prévu par le projet de loi de finances pour 2013, s'inscrit dans la continuité des modifications opérées par la loi de finances initiale pour 2011. Pour mémoire, on rappellera que :

- l'intégralité du produit des amendes de police de la circulation est désormais affectée au compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », ce qui s'est accompagné de la suppression du PSR « Produits des amendes de police de la circulation et des radars automatiques » ;

- la réforme de la taxe professionnelle a entraîné la disparition de certaines compensations d'exonérations de fiscalité directe locale<sup>1</sup> et à la création de nouvelles dotations de compensation<sup>2</sup>.

De même, en comparaison de la loi de finances initiale pour 2012, le PLF 2013 prévoit :

- l'intégration du PSR au titre de la compensation d'exonérations de cotisation foncière des entreprises dénommée « réduction pour création d'établissement » (RCE) au PSR englobant l'ensemble des compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale ;

- la fusion de la partie hors RCE du PSR au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle et du PSR « compensation d'exonération au titre de la réduction de la fraction des recettes prises en compte dans les bases de taxe professionnelle des titulaires de bénéficiaires non commerciaux » au sein d'un nouveau PSR : la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP).

## **2. Le poids prépondérant des dégrèvements et des compensations d'exonérations**

Les dégrèvements, les compensations d'exonérations et les dotations de compensation d'allocations compensatrices représentent environ 13 % des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, pour un total de **12,85 milliards d'euros** qui se répartissent de la façon suivante :

- **9,81 milliards d'euros au titre des dégrèvements, représentant une baisse de 5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012**, due principalement à la poursuite de l'extinction des dégrèvements liés à la taxe professionnelle et à une révision du coût des dégrèvements liés à la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;

- **1,84 milliard d'euros au titre des compensations d'exonérations.** La réforme de la fiscalité directe locale a rendu caduque en 2010 plusieurs dispositifs de dégrèvements législatifs liés à la taxe professionnelle. De nouveaux dispositifs de dégrèvements ont été mis en place avec la création de la cotisation économique territoriale (CET). En 2011, deux nouveaux dispositifs d'allègements de fiscalité directe locale ont été créés : le plafonnement de la taxe foncière sur les propriétés bâties de l'habitation principale en fonction des revenus et le dégrèvement 2010 et 2011 de la hausse de produits syndicaux fiscalisés de la cotisation foncière des entreprises par rapport à ceux de la taxe professionnelle. Enfin, la loi de finances initiale pour 2012 a supprimé la compensation versée en contrepartie de la suppression des

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle, la compensation d'exonération de la taxe foncière relative au non-bâti agricole (hors Corse).

<sup>2</sup> Il s'agit de la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale, la dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

appareils automatiques installé dans les lieux publics de l'assiette de la taxe sur les spectacles dite « taxe flipper » ;

**- 1,20 milliard d'euros au titre des dotations de compensation d'anciennes allocations compensatrices.**

Il convient de préciser 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 », qui a vocation d'alimenter le compte d'avance aux collectivités territoriales. Ce programme vise à compenser trois catégories principales de dégrèvements :

- les dégrèvements ou crédits d'impôts octroyés en raison de dispositions fiscales particulières ;
- les autres dégrèvements, calculés après l'émission initiale de l'impôt pour rectifier des erreurs ou à la suite de procédures contentieuses ;
- les admissions en non-valeur résultant de la constatation du caractère irrécouvrable des créances fiscales lié à la disparition du débiteur ou à l'absence de biens saisissables.

On constate que la part de la fiscalité directe locale prise en charge par l'État décroît en raison de la réforme de la fiscalité directe locale. La part de la fiscalité directe locale prise en charge par l'État avait légèrement augmenté entre 2003 et 2009, passant de 23 % à 29 %, du fait de l'accroissement du nombre de dispositifs d'allègement. Cette légère progression cachait toutefois des évolutions plus contrastées entre les dégrèvements et les compensations d'exonération :

- les dégrèvements connaissaient un fort dynamisme sous l'effet cumulé de l'évolution des bases dégrévées, des taux d'imposition et du nombre de dispositifs ;
- les compensations d'exonération bénéficiaient d'un dynamisme plus modéré, lié uniquement à la progression des bases exonérées.

Le décrochage constaté à partir de 2009 est dû aux minorations des compensations d'exonération, par application des articles 36 de la loi de finances pour 2008 et de l'article 48 de la loi de finances pour 2009. Cette diminution se poursuivra, sous l'effet de la réforme de la fiscalité directe locale adoptée dans la loi de finances pour 2010. Cette réforme a cependant produit des effets différents en 2010 et en 2011 :

- en 2010, une diminution de 10 % du montant global des dégrèvements et des exonérations, s'élevant à près de 2 milliards d'euros, par rapport au niveau de fiscalité de 2010, majoré de la compensation relais, qui a progressé moins fortement que les années précédentes ;
- en 2011, une diminution de 34 % du montant global des dégrèvements et exonérations par rapport à 2010 (soit une baisse de plus de 6 milliards d'euros), avec un niveau de fiscalité directe locale 2011 plus faible que celui de 2010.

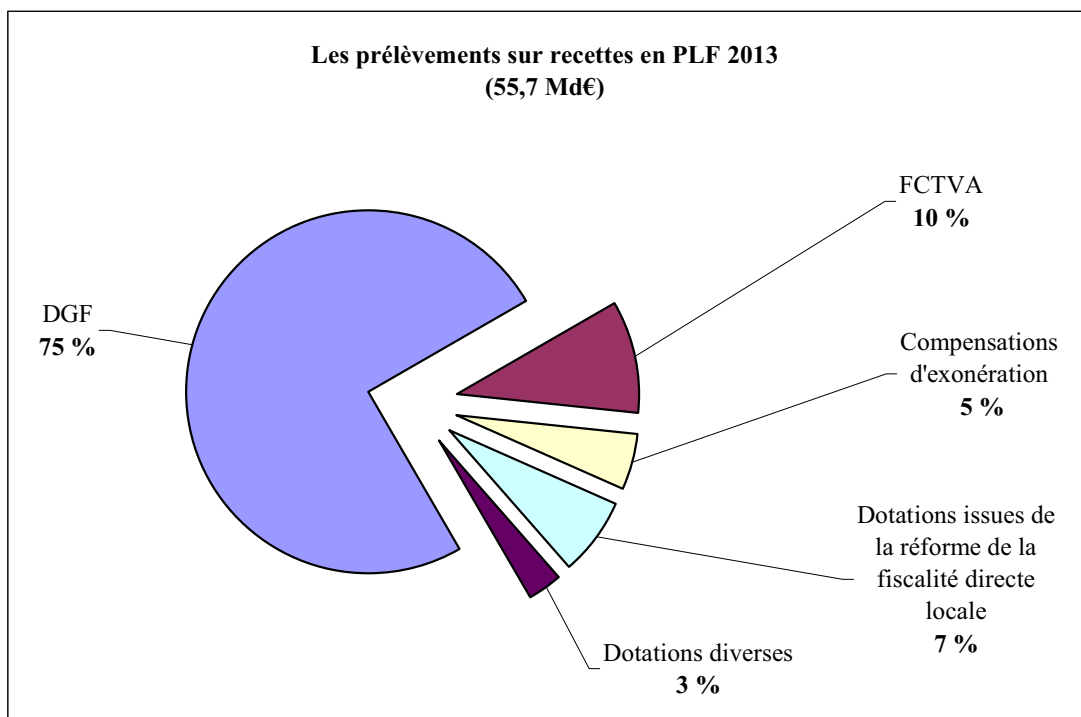
Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2013 « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».

### 3. L'actualisation du montant des transferts de fiscalité destinée à compenser les transferts de compétences

La fiscalité transférée s'élève, dans le projet de loi de finances pour 2013, à **27,46 milliards d'euros**. Elle correspond au produit des impôts transférés par l'État pour compenser les transferts de compétences effectués par les lois de décentralisation ainsi que les effets de la réforme de la fiscalité directe locale.

La fiscalité transférée est composée de cinq taxes :

- la taxe intérieure sur les produits énergétiques (9,7 milliards d'euros, soit 36 % du montant total de fiscalité transférée) ;
- le droit départemental d'enregistrement et la taxe de publicité foncière (8,4 milliards d'euros, soit 31 %) ;
- la taxe sur les conventions d'assurance (6,7 milliards d'euros, soit 24 %) ;
- les cartes grises (2 milliards d'euros, soit 7 %) ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (0,66 milliard d'euros, soit 2 %).



Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2013 – Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.



Plusieurs dispositions du projet de loi de finances pour 2013 actualisent les fractions d'impôts nationaux dont bénéficient les collectivités territoriales au titre des transferts de compétences. Ainsi, l'**article 22** vise à actualiser les fractions départementales et régionales de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) qui servent de support à la compensation financière des transferts de compétences dont bénéficient ces deux niveaux de collectivités territoriales.

L'**article 23** modifie, d'une part, de manière pérenne le droit à compensation au titre de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) des départements et de Saint-Pierre-et-Miquelon, à travers l'ajustement des fractions de tarif de la TIPP qui leur sont attribuées et, d'autre part, de manière ponctuelle, la compensation versée à ce titre aux départements métropolitains pour les années 2009, 2010, 2011 et 2012 et aux départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon pour les années 2011 et 2012.

Enfin, l'**article 20** prévoit la reconduction, sur toute la durée du budget triennal, du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) créé par l'article 37 de la loi de finances pour 2006. Initialement créé pour la période 2006-2008, le FMDI a ensuite été reconduit à quatre reprises par les articles 47, 46, 50 et 32 des lois de finances pour 2009, 2010, 2011 et 2012. Cet article rend en outre éligibles aux première et deuxième parts de fonds, respectivement dites parts « compensation » et « péréquation », les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, où le revenu de solidarité active (RSA) est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Par ailleurs, la dotation aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle a été reconduite pour l'année 2013 (**article 21**).

#### 4. Le compte d'avances aux collectivités territoriales

Le fonctionnement de ce compte est régi par l'article 34 de la loi du 7 juin 1977<sup>1</sup> portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Il 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 RMI (RSA à compter du 1er juillet 2009)** ;

- 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.

---

<sup>1</sup> Loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (ACT) **dont les crédits s'élèvent à 93,406 milliards d'euros en 2013** est le principal compte de concours financiers de l'État. 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 2013, 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 93,401 milliards d'euros en AE et en CP, réparti sur deux actions.

L'action n° 1 du programme 833 porte les crédits correspondant aux impôts et taxes transitant par le compte d'avances et revenant aux collectivités locales et à des organismes divers. Il s'agit :

- du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation, de la taxe d'habitation sur les logements vacants ;

- du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ainsi que de la taxe de balayage ;

- du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture, de chambre de commerce et d'industrie, de chambre de métiers ;

- des produits des impôts créés en remplacement de la taxe professionnelle, qui transitent par le compte d'avance à compter de 2011 : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), cotisation foncière des entreprises (CFE), impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom).

L'action n° 2 du programme « Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers » porte les crédits correspondants à la part de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) affectée à chaque département au titre de la compensation financière de la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) en application de l'article 59 de la loi de finances pour 2004 et, à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009, au titre de la compensation financière accordée en compensation du revenu de solidarité active (RSA).

Dans ses derniers avis budgétaires, votre rapporteur s'était étonné que, depuis 1996, le compte d'avances aux collectivités territoriales, qui

devrait logiquement être déficitaire, présente de nouveau un excédent. Ce solde positif s'élève, dans le projet de loi de finances pour 2013, à 737,4 millions d'euros, représentant une hausse de 13,45 % par rapport au budget 2012.

Votre rapporteur constate de nouveau le paradoxe d'un excédent dans ce compte, déjà souligné lors de ses précédents avis budgétaires. C'est pourquoi il appelle, de nouveau, l'État à apprécier les modalités d'évaluation des frais induits par le recouvrement des impôts locaux afin de rééquilibrer le compte d'avances aux collectivités territoriales.

Ce constat paradoxal a donné lieu, en novembre 2007, à l'élaboration par notre collègue Michel Mercier, au nom de la commission des finances, d'un rapport d'information sur ce sujet. Ses principales conclusions sont les suivantes :

- tout d'abord, il convient de rappeler que le **compte d'avances n'est pas financé uniquement par les impôts recouverts par l'administration fiscale, mais également par le programme 201 « remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »**, qui correspond aux dégrèvements législatifs (une dizaine de milliards d'euros par an), aux dégrèvements techniques (environ 2 milliards d'euros par an) et aux admissions en non-valeur (environ 500 millions d'euros par an), c'est-à-dire à des situations où l'État se substitue au contribuable local. M. Mercier estimait alors que la distinction, au sein des recettes du programme 833, des sommes provenant de ce programme 201 « remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », apporterait une clarification utile ;

- en outre, l'excédent permanent du compte depuis 1996 s'explique par le **recouvrement progressif d'un stock de « vieilles créances »**, concernant des exercices anciens et correspondant chaque année à des recettes de l'ordre de 2 milliards d'euros : avec la réduction tendancielle de ce stock de « vieilles créances » (aujourd'hui, sur deux ans, le taux de recouvrement des impôts d'une année donnée est de 98%), l'excédent du compte devrait disparaître à court terme ;

- enfin, la sous-estimation quasi-systématique en prévision du solde du compte d'avances provient d'une sous-estimation récurrente des taux de recouvrement pour les exercices anciens par les services de l'État.

Toutefois, M. Mercier relevait que le solde global des relations de trésorerie de l'État et des collectivités territoriales se traduisait par un bénéfice net, pour l'État, de l'ordre d'un milliard d'euros par an :

- certes, l'excédent du compte d'avances, de l'ordre de 500 millions d'euros par an en moyenne, est plus que compensé par le montant des admissions en non valeur et des dégrèvements ordinaires, de sorte qu'une fois corrigé de ces montants, **il est déficitaire de plus de 2 milliards d'euros en moyenne depuis 2000** ;

- cependant, en sens inverse, les prélèvements de l'État pour frais d'assiette et de recouvrement et pour dégrèvement et non valeur, de l'ordre respectivement de 2,5 milliards d'euros et de 2 milliards d'euros en moyenne, permettent à l'État, alors que le coût réel de ces opérations est de seulement 1 milliard d'euros en moyenne, **de réaliser un bénéfice net de l'ordre de 3,5 milliards d'euros.**

Notre collègue Michel Mercier avait alors souhaité que ce phénomène soit pris en considération lors de la prochaine redéfinition des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

*Source : Avis n° 104 (2008-2009) Tome IX au projet de loi de finances pour 2009, de M. Bernard Saugey, fait au nom de la commission des Lois.*

## **5. La diversité des concours budgétaires complémentaires**

Les collectivités territoriales bénéficient également de dotations complémentaires relevant d'autres ministères. Dans le projet de loi de finances pour 2013, ces dotations s'élèvent à **1,622 milliard d'euros en AE**, soit une diminution de 18 % par rapport au montant 2012 et **1,491 milliard d'euros en CP**, représentant une baisse de 14 % par rapport à la loi de finance initiale pour 2012. 80 % de ces dotations complémentaires relèvent des six missions suivantes :

- la mission « Égalité des territoires, logement et villes », pour des crédits s'élevant à 74 millions d'euros en AE et 86 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 167 millions d'euros en AE et 79 millions d'euros en CP ;

- la mission « Outre-mer », dont le projet de loi de finances pour 2013 prévoit des crédits de 502 millions d'euros en AE et 401 millions d'euros en CP ;

- la mission « Politique des territoires », dont les crédits s'élèvent à 186 millions d'euros en AE et 200 millions d'euros en CP ;

- la mission « Culture », pour des crédits représentant 215 millions d'euros en AE et 228 millions d'euros en CP ;

- la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », dont les crédits représentent 134 millions d'euros en AE et 138 millions d'euros en CP.

A ces dotations s'ajoute la **dotation globale de décentralisation « Formation professionnelle »** dont bénéficient les régions au titre de leurs compétences en matière de formation professionnelle. Elle s'élève, dans le projet de loi de finances pour 2013, à **1,703 milliard d'euros en AE et CP**, ce qui correspond à une stabilisation de la dotation par rapport à 2012. Pour mémoire, on rappellera que cette dotation est rattachée à l'action n° 2 (« Amélioration de l'insertion des emplois par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences ») du programme 103 (« Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ») de la mission « Travail et emploi ».

### ***C. LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES***

#### **1. Le gel des dotations de l'État en 2013**

En 2010, les dépenses des collectivités territoriales se sont élevées à 212,6 milliards d'euros, hors dépenses de transferts entre communes et EPCI, soit une légère baisse par rapport à 2009. Les dépenses locales représentent ainsi un peu plus de 11 % du PIB.

Les travaux du groupe de travail de MM. Gilles Carrez, alors président du comité des finances locales et rapporteur général du budget de la commission des finances de l'Assemblée nationale et Michel Thénault, mis en place en 2010 dans le cadre de la conférence sur le déficit, ont établi que les dépenses locales ont, depuis 25 ans, progressé à un rythme plus élevé que le PIB. Or, cette progression ne peut s'expliquer par la seule décentralisation, 60 % seulement de cette hausse étant imputable aux transferts de compétences.

Entre 1983 et 2008, environ les deux tiers de la hausse de la dépense locale par rapport au PIB proviennent du bloc communal et le tiers restant des régions. En revanche, la dépense des départements à champ constant est à peu près stable par rapport au PIB sur la période.

En outre, votre rapporteur rappelle que les règles budgétaires protègent les collectivités territoriales d'un déséquilibre excessif, mais les transferts de l'État à leur profit, y compris les compensations fiscales, s'élèvent à près de 100 milliards d'euros. Ainsi, l'État a consacré chaque année une augmentation de moyens supérieure à celle réservée à ses propres dépenses pour le fonctionnement des collectivités.

C'est pourquoi le précédent gouvernement avait estimé que **le dynamisme endogène de la dépense locale comme l'impact de son financement sur les comptes publics impose une maîtrise de cette dépense.** Ce constat a été confirmé par Marylise Lebranchu, lors de son audition devant votre commission, selon laquelle la stabilisation des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales est le signe que *« tous les acteurs publics doivent être associés au souci de maîtrise de l'évolution de la dépense publique. »*

Face à ce constat, l'article 8 du projet de loi de programmation des finances publiques pose deux principes touchant les relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Le premier renvoie à la **contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement.** Votre rapporteur rappelle que la première loi de programmation pluriannuelle des finances publiques avait prévu l'indexation, sur l'inflation prévisionnelle de 2009 à 2012 au plus, des concours de l'État aux collectivités territoriales tandis que l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 fixait le **principe d'une stabilisation en volume des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales**, à hauteur de 50,6 milliards d'euros à périmètre constant 2011 et à hauteur de 50,7 milliards d'euros à périmètre courant 2012.

On rappellera toutefois, pour mémoire, que dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, un effort supplémentaire a été demandé aux collectivités territoriales, à hauteur de 0,2 milliard d'euros.

L'article 12 du projet de loi de programmation des finances publiques prévoit la **stabilisation en 2013 puis la diminution en 2014 et en 2015 de l'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.**

Le présent projet de loi prévoit une stabilisation de l'enveloppe normée, en valeur, en 2013.

Son montant diminue ensuite de 750 millions d'euros en 2014 et en 2015, soit une baisse de 1,5 milliard d'euros en deux ans. Cette minoration représente une diminution de 1,5 % de l'enveloppe chacune de ces deux années. Votre rapporteur appelle le Gouvernement à préciser quels seraient les dotations ou les fonds qui feront 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.

**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'article 8 entérine une réduction des mêmes concours de 1,5 milliard d'euros entre 2013 et 2015.

Le second vise à **associer les collectivités à la définition des modalités de leur contribution.**

En d'autres termes, les collectivités territoriales prennent également part à l'effort de redressement, avec la stabilisation des concours budgétaires de l'État en 2013 puis leur réduction ensuite. Toutefois, cet effort est rendu équitable par le renforcement de la péréquation.

Un **pacte de confiance et de solidarité** sera conclu entre l'État et les collectivités territoriales pour préciser leur participation à l'effort collectif de redressement. La formation d'un Haut conseil des territoires, souhaitée par le Président de la République, devrait à l'avenir doter les pouvoirs publics d'un lieu d'échange privilégié permettant, dans la concertation, de définir les modalités d'une conduite des politiques publiques la plus efficace.

Parallèlement au gel des dotations budgétaires, un meilleur encadrement des normes affectant les dépenses des collectivités a été recherché. Un renforcement du rôle de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) est à envisager, problématique que votre rapporteur abordera plus loin.

## 2. Le maintien de l'enveloppe normée

Pour associer les collectivités à l'effort de maîtrise des finances publiques engagé par l'État, la loi de finances initiale pour 2011 a procédé au gel en valeur de l'enveloppe des concours financiers de l'État. En dépit de la suppression de la règle d'indexation de la dotation globale de fonctionnement sur le taux d'inflation, la DGF a vu néanmoins son montant progresser de + 0,4% par rapport à 2010 grâce à des abondements externes acquis par voie d'amendements parlementaires.

Certaines composantes relativement volatiles, tels le FCTVA ou les amendes de police, sont exclues du périmètre de l'enveloppe, afin de ne pas contraindre l'évolution des dotations sous norme d'évolution.

En 2012, l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales a été gelée en valeur. On précisera que cette enveloppe est composée de trois grandes catégories de dotations :

- tout d'abord, de la DGF et de ses « satellites » (essentiellement des dotations de fonctionnement) : dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation, dotation spéciale instituteur, dotation particulière élu local, etc. ;

- ensuite, des concours visant un soutien à l'investissement : dotation d'équipement des territoires ruraux, dotation de développement urbain, dotation départementale d'équipement des collèges, dotation régionale d'équipement scolaire, etc. ;

- enfin, des variables d'ajustements : les dotations unifiées de compensation de la suppression de la taxe professionnelle, la dotation pour transfert de compensations, les compensations d'exonération diverses, etc.

Le maintien en valeur de l'enveloppe sur le périmètre 2012 reconduit est inscrit dans le projet de loi de finances pour 2013.

## 3. L'accroissement des moyens en faveur de la péréquation

L'association étroite des collectivités territoriales s'accompagne d'un effort en faveur de la péréquation, tant horizontale que verticale.

Marylise Lebranchu a précisé, lors de son audition devant votre commission, que la péréquation verticale a été renforcée. En effet, le projet de loi de finances pour 2013 prévoit, au sein de la dotation globale de fonctionnement, une progression d'au moins **238 millions d'euros de la péréquation** : 208 millions d'euros au profit du bloc communal, 20 millions d'euros au profit des départements et 10 millions d'euros au profit des régions, grâce au renforcement des dispositifs en place.

Pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, le projet de loi de finances pour 2013 prévoit un abondement de 120 millions d'euros pour la dotation de solidarité urbaine (DSU),

représentant une hausse de 8,7 % par rapport à 2012. La dotation de solidarité rurale (DSR) devrait augmenter de 78 millions d'euros par rapport à 2012, soit une augmentation de 8,7 %. La dotation nationale de péréquation progressera de 10 millions d'euros pour atteindre 50 millions d'euros. Ainsi, selon le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2013, « *le PLF 2013 propose d'augmenter la part de péréquation minimale au sein de la DGF consacrée à la strate communale à 25,1 % contre 23,9 % en 2012* ». La dotation de développement urbain (DDU), qui s'élève aujourd'hui à 50 millions d'euros, s'élèvera, en 2013, à 75 millions d'euros. L'augmentation de ces dotations, comme l'a précisé Marylise Lebranchu devant votre commission, n'est pas imputée sur la DGF mais sur les fonds qui servent actuellement à aider les collectivités territoriales qui ont subi des catastrophes naturelles. Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est également renforcé par le projet de loi de finances pour 2013 : son niveau passerait de 150 millions d'euros en 2012 à 360 millions d'euros en 2013. Il devrait atteindre, en 2016, près d'un milliard d'euros.

La péréquation des départements bénéficiera de 20 millions d'euros supplémentaires et celle des régions de 10 millions d'euros. On rappellera que le comité des finances locales dispose de la faculté de majorer les montants consacrés à la péréquation par redéploiements au sein de la DGF de chaque strate de collectivités. Il s'agit d'une faculté pour les strates communale et départementale depuis 2012 et le projet de loi de finances pour 2013 applique cette possibilité aux régions.

Enfin, le projet de loi de finances pour 2013 propose de créer, pour les fonds de péréquation des produits de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en faveur des régions et des départements, un système de prélèvement sur flux cumulés : d'après les simulations du Gouvernement, la masse péréquée pour le fonds départemental s'élèverait à 50 millions d'euros et, pour les régions, à 26 millions d'euros. Enfin, le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) connaîtra une augmentation de ses dotations de 20 millions d'euros, entre 2012 et 2013, pour atteindre 230 millions d'euros.

## **II. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE À LEURS DIFFICULTÉS D'EMPRUNT : L'URGENCE DE SOLUTIONS ADAPTÉES**

La crise économique et financière qui sévit depuis 2008 a mis à jour les risques pris par les collectivités qui ont eu recours à certains produits structurés et qui doivent aujourd'hui faire face aux difficultés financières liées à la gestion de ces emprunts. Les travaux de la Cour des comptes et de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale ont démontré l'acuité et l'importance des difficultés des collectivités ayant eu recours à ces expédients financiers.



## ***A. LA NÉCESSAIRE MAÎTRISE DES RISQUES LIÉS AUX EMPRUNTS TOXIQUES***

### **1. Des risques liés à la contraction des emprunts toxiques**

Comme l'a indiqué la commission d'enquête de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, « *Les emprunts structurés se décrivent plus commodément qu'ils ne se rangent dans une classification ; c'est pourquoi l'on met souvent en avant leur caractère mixte pour les distinguer. Ils intègrent en effet, dans un seul et même contrat, deux éléments :*

- un financement initial, sous la forme d'un prêt bancaire ;*
- et une ou plusieurs opérations sur produits dérivés, qui constituent autant d'instruments financiers. »*

Plus précisément, les emprunts structurés, également qualifiés de « toxiques » en raison de leurs conséquences néfastes sur les budgets locaux, sont des emprunts financiers, souscrits avant 2009, qui, sous une apparence classique, reposent en réalité sur des indices sous-jacents fortement volatils et difficilement négociables. Il s'agit, à titre d'exemple, des marchés de change ou des marchés obligataires hors de la zone euro. La caractéristique principale de ces emprunts réside dans le fait que le taux d'intérêt proposé n'est pas connu à l'avance du souscripteur, en raison de son caractère volatile.

Comme votre rapporteur l'avait noté dans son dernier avis budgétaire, les risques liés à la souscription d'emprunts toxiques résident dans leur structure qui se caractérise par :

- un enchaînement de taux d'intérêt bas avec des taux d'intérêt hauts, en raison de la variation des indices sous-jacents sur lesquels ils reposent ;
- leur durée plus longue que celle des produits classiques à taux fixes ou à taux variables ;
- leur indexation fortement volatile.

Dans un contexte de nécessaire maîtrise des budgets locaux, les emprunts structurés se sont révélés attractifs pour les collectivités territoriales : elles pouvaient en effet bénéficier, dans un premier temps, de taux d'intérêt plus favorables que ceux des emprunts classiques. Toutefois, ce n'est que dans un deuxième temps que ces emprunts se sont révélés dangereux pour les budgets locaux, lorsque les taux d'intérêt ont connu une évolution défavorable que les collectivités n'ont pu, ou su, anticiper, et qui a grevé leurs finances.

---

<sup>1</sup> *Rapport n° 4030 fait au nom de la commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux, 2012.*

## 2. L'endettement de nombreuses collectivités territoriales

Il n'existe aujourd'hui aucune statistique officielle appréciant la proportion des crédits toxiques au sein de l'encours de la dette locale, en raison notamment de la diversité des produits structurés proposés sur le marché mais également d'une matérialisation du risque qui est différée dans le temps. Sur ce deuxième point, il convient de préciser que tous les effets des produits structurés ne sont pas encore connus, dans la mesure où la période des taux d'intérêts bonifiés n'est pas, à ce jour, arrivée à son terme pour l'ensemble des emprunts contractés.

D'après les informations fournies à votre rapporteur, l'encours global de la dette locale se compose, en grande majorité, d'emprunts à taux fixe, qui représentent 46,6 %<sup>1</sup> du total. Les produits structurés, selon la définition rappelée précédemment, ne représentent qu'une faible part des produits contractés par les collectivités (17,4%<sup>1</sup>). Enfin, seule une part minoritaire est réellement « toxique », c'est-à-dire classée hors « charte Gissler ».

Dans le cadre de l'article 5 de la loi de du 2 novembre 2011<sup>2</sup>, 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'indices à fort risque* ». D'après cet inventaire, réalisé à partir de données fournies par les collectivités territoriales et des organismes publics locaux, le volume total d'emprunts à risque s'élève à près de 14 milliards d'euros, au sein duquel l'encours réellement volatil s'élève à 6 milliards d'euros et se répartit comme suit :

- régions : 6 % ;
- départements : 24 % ;
- communautés urbaines : 8 % ;
- communautés d'agglomération : 6 % ;
- communautés de communes : 1 % ;
- communes : 47 %.

Pour mémoire, la Cour des Comptes estimait que, sur une dette locale de 160 milliards d'euros, la part des produits structurés représentait environ 35 milliards d'euros, dont 10 à 12 milliards d'euros présenteraient « *un risque potentiellement élevé* ». L'étude du cabinet FCL sur laquelle reposaient les conclusions de la Cour des comptes faisait apparaître une proportion des

---

<sup>1</sup> Source : Observatoire Finance active de la dette 2012 construit au 31/12/2011 sur un panel de près de 1 300 collectivités territoriales et groupements représentant un encours de dette total de 83,3Mds€, pour près de 39 000 lignes d'emprunt.

<sup>2</sup> Loi n° 2011-1416 du 2 novembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

produits structurés volatiles légèrement différente dans l'encours des collectivités territoriales :

- régions : 3 % ;
- départements : 9 % ;
- communautés urbaines : 7 % ;
- communautés d'agglomération : 11 % ;
- communes de plus de 100 000 habitants : 12 % ;
- communes comprises entre 40 000 et 100 000 habitants : 14 % ;
- communes comprises entre 10 000 et 40 000 habitants : 15 %.

Anne-Marie Escoffier, ministre chargée de la décentralisation, a évalué, lors de son audition devant votre commission, à 19 milliards d'euros le montant des emprunts toxiques et à 9 milliards d'euros la soulte.

Les différences de proportion démontrent l'urgence de disposer, selon votre rapporteur, d'outils statistiques permettant d'analyser et de mesurer la part des produits toxiques au sein de l'encours de la dette publique locale.

Toutefois, malgré les différences – parfois sensibles – des résultats entre la Cour des Comptes et le Gouvernement, force est de constater que l'hypothèse d'un risque systémique lié à la souscription de ces emprunts doit être écartée. En effet, les situations qui apparaissent problématiques se concentrent sur un nombre limité de collectivités territoriales, plus spécifiquement sur les communes de plus de 10 000 habitants. Comme l'a relevé le rapport du Gouvernement, ce sont les produits liés au taux de change avec le franc suisse qui engendrent le plus de difficultés compte tenu de l'appréciation de cette devise.

### **3. Le recours facilité aux emprunts toxiques**

Plusieurs facteurs peuvent expliquer le succès des produits structurés auprès des collectivités territoriales. Outre le bénéfice, dans un premier temps, de taux d'intérêt bas qui a pu faire oublier aux élus locaux les risques encourus au cours des périodes ultérieures, la Cour des comptes a recensé quatre facteurs permettant de comprendre le succès de ces produits structurés dans un contexte de recherche d'économies budgétaires.

Le premier facteur pointé par la Cour des comptes est l'**insuffisance des compétences internes des collectivités territoriales**. La plupart d'entre elles, et notamment les communes les plus modestes qui sont les plus concernées par la problématique, ne dispose pas des moyens humains et techniques adaptés à la gestion d'une dette sophistiquée, faisant appel à des produits structurés.

Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales ne disposaient pas toujours de l'information suffisante et nécessaire sur les risques encourus par la souscription de ces produits, qui étaient connus des seules banques. En d'autres termes, la Cour des comptes a relevé une asymétrie d'informations entre les deux contractants, en défaveur des collectivités, qui a placé ces dernières dans « *une situation de cécité préjudiciable à leur prise de décision* ».

Le rôle des cabinets de conseil auprès des collectivités territoriales a également été relevé par la Cour des Comptes. Soit les collectivités ont préféré ne pas suivre les recommandations et les mises en garde des cabinets sur les risques encourus, soit les cabinets les ont incitées à souscrire ces emprunts. Face à la diversité des situations et de la qualité des conseils dont ont pu bénéficier les collectivités territoriales, la Cour des comptes estime que « *les exécutifs locaux et les services de ces collectivités ne doivent pas se reposer entièrement sur eux pour prendre leurs décisions.* »

Enfin, le quatrième et dernier facteur pointé par la Cour des Comptes est l'absence du **contrôle de légalité sur ces contrats de prêt**, en raison de l'insuffisance des dispositions actuelles du code général des collectivités territoriales. Votre rapporteur rappelle en effet que l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que sont transmises au préfet « *les conventions relatives aux emprunts* ». En revanche, aucune disposition ne prévoit que les actes relevant du droit privé – ce qui est le cas d'un contrat de prêt – sont soumis à l'obligation de transmission<sup>1</sup>. Cette carence est d'ailleurs confirmée par une circulaire du 25 juin 2010<sup>2</sup> selon laquelle, « *dans la mesure où le contrat d'emprunt est presque exclusivement un contrat de droit privé et que la délibération autorisant sa signature doit faire apparaître les principales caractéristiques de l'emprunt, il n'a pas à être transmis au préfet* ».

#### **4. L'application urgente de solutions adaptées**

Plusieurs dispositifs ont été mis en place afin d'aider les collectivités territoriales à surmonter les difficultés liées à la contraction de ces emprunts.

##### *a) La mise en place d'un médiateur des emprunts toxiques*

Un médiateur pour les emprunts toxiques, M. Éric Gissler, inspecteur général des finances, a été nommé par le Premier ministre le 26 novembre 2009. Sa mission de médiation et de conseil en matière de produits structurés se limite toutefois aux produits non mentionnés dans la charte de bonne conduite. Sont donc rejetées toutes les demandes des collectivités le sollicitant pour des produits validés par la charte. Il s'agit le plus souvent de collectivités

---

<sup>1</sup> Articles L. 2131-4 pour les communes, L. 3131-5 pour les départements et L. 4141-5 du CGCT pour les régions.

<sup>2</sup> Circulaire n° NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics locaux.

de taille petite ou moyenne, ne disposant pas des ressources humaines internes ou financières suffisantes pour bénéficier des conseils d'un expert, et qui se retrouvent alors complètement démunies pour agir par leurs propres moyens.

D'après les informations fournies à votre rapporteur, le bilan de la mission confiée à M. Gissler a montré que la médiation a permis, dans un certain nombre de cas, de trouver des solutions et d'enrayer le risque financier qui pèse sur les collectivités territoriales concernées. Face à ce bilan positif, le Gouvernement a prolongé et renforcé ce dispositif et envisage de l'étendre aux organismes de logement social.

*b) La signature d'une charte de bonne conduite entre les banques et les collectivités territoriales*

Le 7 décembre 2009, à l'initiative du Gouvernement, une charte de bonne conduite a été signée entre cinq associations nationales d'élus<sup>1</sup> et les quatre principaux établissements de crédits présents sur le marché du financement des collectivités territoriales<sup>2</sup>. Comme votre rapporteur l'avait indiqué dans son dernier avis budgétaire, « *Cette convention est destinée à garantir une distribution plus responsable des emprunts structurés aux collectivités territoriales* ». Elle est destinée à favoriser la diffusion des bonnes pratiques et à renforcer la transparence dans les relations entre établissements financiers et collectivités territoriales. Elle prévoit ainsi l'abandon des produits les plus dangereux et la classification des autres produits selon une matrice de risque.

Cette charte a été accompagnée par une circulaire interministérielle du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Elle précise les règles applicables en matière d'emprunt et de produits de couverture tout en alertant sur les risques inhérents à la gestion active de la dette.

Votre rapporteur se félicite des conséquences de cette charte à la suite de laquelle les établissements bancaires signataires ont procédé depuis 2010 à la classification de leurs produits selon la typologie proposée afin que les collectivités territoriales connaissent le niveau de risque encouru par produits. Ils ont également mis un terme à la commercialisation des produits non-conformes à cette matrice.

---

<sup>1</sup> Association des Maires de France (AMF), Assemblée des Communautés de France (ADCF), Association des Petites Villes de France (APVF), Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM), Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF).

<sup>2</sup> Dexia, Crédit Agricole, le groupe Banque Populaire – Caisse d'Épargne et la Société Générale.

*c) La mise en place d'une cellule interministérielle de suivi des emprunts à risque du secteur local*

En octobre 2011, a été mise en place une cellule interministérielle de suivi des emprunts à risque du secteur local, qui réunit, chaque trimestre, des représentants des différentes administrations concernées<sup>1</sup>. Cette cellule est chargée de mutualiser les informations des différents services de l'État concernées par les emprunts à risque contractés par le secteur public local, de suivre l'évolution du stock de produits à risque dans l'encours local et de coordonner les mesures prises pour contenir les risques liés à cette partie de la dette locale.

Ce dispositif a été renforcé par la création de cellules départementales de suivi de la dette autour du préfet et du directeur régional ou départemental des finances publiques, dans le cadre d'une circulaire du 22 mars 2012<sup>2</sup>. Ces cellules ont pour principales missions d'assurer un suivi des collectivités les plus exposées, de constituer un relais entre celles-ci et la mission de médiation, d'anticiper et de prévenir les risques de dégradation de leur situation financière.

D'après les informations fournies à votre rapporteur par les services ministériels, « *L'ensemble de ces mesures a essentiellement permis de traiter les nouveaux flux de sorte qu'en 2011, la quasi-totalité des nouveaux emprunts souscrits par les collectivités sont des produits d'emprunts simples à taux fixe ou variable*<sup>3</sup>. »

*d) La mise en place de dispositifs destinés à améliorer la transparence de la gestion de la dette*

Votre rapporteur se félicite de la prise de conscience, par les administrations de l'État, de l'urgence d'améliorer la transparence dans la gestion de la dette. Plusieurs dispositifs en ce sens ont été adoptés ou sont en voie de l'être.

Ainsi, l'information relative aux emprunts structurés figurant en annexe des documents budgétaires des collectivités territoriales a été améliorée et renforcée avec la création d'un nouvel état permettant d'évaluer la concentration de produits structurés dans l'encours de dette selon la typologie élaborée par la Charte de bonne conduite<sup>4</sup> et la rénovation de

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la direction générale des collectivités locales (DGCL), de la direction générale des finances publiques (DGFIP), de la direction générale du Trésor (DGT), de la direction du budget (DGB) et de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

<sup>2</sup> Circulaire NOR : IOC B 1207888C « Création d'une cellule départementale de suivi de la gestion de la dette des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ».

<sup>3</sup> Source : L'observatoire Finance active de la dette 2012 indique que 98,4% de l'encours souscrit en 2011 est constitué de produits de classe 1A, selon la classification Gissler.

<sup>4</sup> Arrêtés ministériels du 16 décembre 2010 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif ; relatif à l'instruction budgétaire et comptable M 71 des régions ; relatif à l'instruction budgétaire et comptable M 52 des départements et de leurs établissements publics administratifs.

l'ensemble des états de la dette, à la suite de l'avis du Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) du 8 juillet 2011 définissant le socle minimal d'informations comptables à mentionner dans les annexes aux comptes des entités locales.

Le CNoCP a également rendu un avis le 3 juillet 2012 pour préciser les règles de comptabilisation des risques liés à la souscription des emprunts, des instruments dérivés et des opérations de couverture, afin de « *mettre en lumière l'existence de la charge financière* » induite. Au terme d'une transposition réglementaire, ces nouveaux principes de provisionnement des risques financiers pourraient être applicables à compter de l'exercice 2014, aussi bien pour les nouveaux flux que pour le stock de produits à risque.

Enfin, on rappellera les propositions annoncées par Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des Finances, à Dijon, le 8 novembre dernier, parmi lesquelles on citera :

- la création d'une « cellule nationale d'aide au diagnostic et à la gestion des risques » ;

- l'accompagnement des collectivités par un « conseil choisi par l'État » pour les aider à négocier avec la banque concernée (ce dispositif s'ajouterait à celui de la médiation déjà existant) ;

- la mise en place d'un mécanisme spécifique d'aide pour les collectivités les plus en difficultés. Il s'agirait d'une mesure reposant sur la « solidarité » entre les collectivités territoriales et l'État ;

- le recours à la banque européenne d'investissement (BEI) qui pourrait devenir un acteur important du financement des projets locaux dans les domaines des transports urbains, des équipements scolaires ou des infrastructures énergétiques.

Votre rapporteur se félicite de ces propositions mais espère que celles-ci pourront être mises en œuvre rapidement car il rappelle que les collectivités territoriales représentent aujourd'hui 71 % de l'investissement public national. Par conséquent, toute mesure destinée à faciliter le financement des projets d'investissement des collectivités territoriales doit être rapide pour parvenir à maintenir les politiques locales.

## ***B. LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MENACÉ***

### **1. Les difficultés de financement des collectivités territoriales**

Votre rapporteur avait souligné, dans son dernier avis budgétaire, les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales pour obtenir les prêts dont elles ont besoin pour financer leurs projets d'investissement locaux. Selon une étude réalisée par l'Agence de Financement des Collectivités Locales (AEAFCL), les communes de plus de 50 000 habitants semblent les plus touchées. Ainsi, en 2011, les grandes banques du secteur local n'ont répondu que dans 30 % des cas à la totalité du volume demandé par ces

collectivités. Le volume moyen proposé par les établissements de crédits représente en moyenne 28 % de la somme demandée. Cette situation oblige les collectivités à cumuler plusieurs prêts afin de couvrir leur besoin de financement.

Le principal facteur expliquant cette situation est l'anticipation, par les établissements de crédits actifs sur le marché local, des règles émises dans le cadre du comité de Bâle, qui rend moins favorable le contexte d'offre de crédits bancaires.

L'objectif des nouvelles règles prudentielles est de renforcer la solidité des banques, par le relèvement progressif, entre 2013 et 2019, de leurs fonds propres en quantité et en qualité. Il s'agit de leur permettre de mieux absorber les pertes en cas de crise. Ainsi, le ratio minimum de liquidités passerait de 2 % à 7 % et s'accompagnerait de la mise en œuvre de ratios de levier.

Votre rapporteur avait estimé, dans son dernier avis budgétaire, que *« Pour parvenir à respecter ces règles, les banques pourraient privilégier les marchés des entreprises et des ménages, au détriment du secteur public local »*. En effet, le cadre réglementaire défini par « Bâle 3 » pénalise les financements longs non adossés à des ressources stables comme les dépôts bancaires et donc, de fait, les personnes publiques ne disposant pas d'épargne bancaire, ce qui est le cas des collectivités territoriales ».

En outre, certains établissements de crédit, qui étaient engagés sur le marché public local depuis plusieurs décennies, ont aujourd'hui disparu, soit par désengagement (Crédit Agricole), soit en raison d'un démantèlement de l'établissement (Dexia).

Les collectivités territoriales subissent ainsi les conséquences d'un nouveau cadre réglementaire prudentiel qui, s'il est justifié, est totalement inadapté à leurs caractéristiques. Pourtant, comme l'avait déjà relevé votre rapporteur, *« les règles budgétaires locales actuelles apportent des garanties particulières de solvabilité aux établissements bancaires : les collectivités ont l'obligation d'adopter leur budget en équilibre, doivent affecter en priorité l'excédent de la section de fonctionnement au remboursement de la dette, ne peuvent recourir à l'emprunt que pour financer un nouvel investissement. »*

Face à ce constat, votre rapporteur souligne la gravité de cette situation qui, si elle perdure, pourrait entraîner le retard ou l'abandon de nombreux projets d'investissement ce qui pourrait avoir des conséquences dramatiques pour l'ensemble de l'économie française. C'est pourquoi il prône l'application de solutions audacieuses et pérennes pour permettre aux collectivités territoriales de poursuivre leurs politiques d'investissement, majeures pour la relance économique de notre pays.



## **2. L'urgence de solutions pérennes et efficaces**

### *a) Les réflexions sur la création d'une agence de financement des collectivités locales*

Les collectivités territoriales ayant les besoins de financements les plus importants et disposant d'une notation favorable ont de plus en plus recours à l'emprunt obligataire sur le marché désintermédié. Depuis 2004, des émissions obligataires groupées ont été lancées, sous l'impulsion notamment de l'Association des communautés urbaines de France (ACUF).

La crise de liquidités qui sévit depuis 2008, à l'origine des difficultés de la banque Dexia, a renforcé l'intérêt des collectivités territoriales pour ce type de financement. Ainsi, plusieurs associations nationales d'élus, à la tête desquelles on retrouve l'ACUF, ont proposé d'étudier la possibilité de créer une agence publique de financement des collectivités territoriales.

La première étape de ce projet a consisté en la création d'une association d'études pour l'agence de financement des collectivités (AEAFCL), le 21 avril 2010, regroupant les trois associations nationales d'élus à l'origine de cette réflexion<sup>1</sup>.

Selon ses promoteurs, l'objectif principal de la future agence de financement est de diversifier l'accès au financement des collectivités territoriales, en raison du contexte moins favorable à l'offre de crédit bancaire, à la suite de l'anticipation des règles prudentielles de Bâle 3 et du démantèlement de l'opérateur historique du marché public local, la banque DEXIA. Elle permettrait d'éviter le coût de la syndication et la complexité juridique des montages actuels.

Les promoteurs de ce projet se fixent, à terme, l'objectif de pouvoir lever 25 % des flux annuels d'emprunt du secteur local, soit un flux annuel d'émissions et de crédits s'élevant à 5 milliards d'euros pour un marché représentant 20 milliards d'euros. Pour la première année de fonctionnement, ses promoteurs visent une part de marché représentant 7 % de l'endettement annuel des collectivités, soit environ 1,5 milliard d'euros.

Le projet prévu par les associations nationales d'élus est de constituer cette agence sous la forme d'une structure à double niveau. Elle serait composée :

- en amont, d'un établissement public à caractère industriel (EPIC) et commercial local à vocation nationale, rassemblant uniquement des collectivités territoriales et de groupements à fiscalité propre. Le conseil d'administration de cet EPIC fixerait les orientations stratégiques de l'Agence ;

- en aval, d'une société anonyme, détenue à plus de 99 % par cet EPIC, qui serait chargée des opérations de banque et prendrait le statut d'une

---

<sup>1</sup> Association des Communautés Urbaines de France (ACUF), Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) et Association des Maires de France (AMF).

institution financière spécifique<sup>1</sup>, c'est-à-dire d'un établissement de crédit auquel l'État confierait une mission permanente d'intérêt public. Cette société anonyme serait dotée d'un directoire, composé de professionnels du monde bancaire, ainsi que d'un conseil de surveillance, à la tête duquel serait le président de l'EPIC, réunissant des membres du conseil d'administration et de personnalités qualifiées en capacité de contrôler l'activité de la société anonyme. Celle-ci, enfin, devrait obtenir l'agrément de l'Autorité de Contrôle Prudentiel (ACP).

Un tel statut juridique permettrait à l'agence de disposer d'une meilleure notation ce qui l'autoriserait à lancer des émissions obligataires dans des conditions financières proches de celles de l'État.

L'agence serait financée par les collectivités territoriales elles-mêmes, leur versement étant considéré comme une « *condition d'octroi d'un crédit* ». Le montant de ce ticket d'entrée dépendra du volume d'emprunt moyen de la collectivité effectué au cours des dernières années. Ainsi, l'agence représentera un dispositif de solidarité entre collectivités de taille différente puisque, par définition, les plus importantes devront s'acquitter d'une mise de fonds supérieure aux plus petites. Toutefois, selon les promoteurs, l'apport en capital, s'il est synonyme d'adhésion, ne conduira pas à un droit de tirage automatique. Comme l'avait relevé votre rapporteur, « *l'Agence s'astreindra à établir, suivant des ratios et des critères connus de tous et validés par l'Autorité des Contrôles Prudentiels (ACP), une analyse financière préalable, puis périodique, de chaque collectivité* ».

Cependant, d'après les informations fournies à votre rapporteur, cette proposition soulève plusieurs interrogations, notamment sur la question de la nature juridique de l'agence notamment, qui ont été exposées dans le rapport remis au Parlement le 13 mars 2012.

**Extraits du rapport au Parlement relatif aux conséquences  
de la création d'une agence de financement des collectivités locales**

**1.2. Une agence de financement ne pourrait contribuer à la diversification du financement des collectivités qu'à moyen terme**

La création d'une agence de financement des collectivités territoriales pourrait participer à la diversification des sources de financement des collectivités en complétant le financement bancaire traditionnel du secteur public local par un accès facilité au marché obligataire. Une telle agence aurait pour but de diversifier l'origine des ressources des collectivités locales et de permettre aux collectivités de petite taille et de taille moyenne d'avoir un accès à ce marché. Le projet de l'AEAFCL vise à occuper environ 25% du marché de financement des collectivités territoriales.

Ce projet ne permettrait toutefois pas de diversifier rapidement les modes de financement des collectivités territoriales.

---

<sup>1</sup> Conformément aux dispositions de l'article L. 516-1 du code monétaire et financier.

En effet, cette agence ne serait pas en mesure de répondre aux besoins immédiats des collectivités en raison du temps nécessaire à sa mise en place et, à plus forte raison, de celui nécessaire pour convaincre les premiers investisseurs de participer à son refinancement. Une telle agence devrait notamment bénéficier d'une accréditation en tant qu'établissement de crédit, ce qui peut prendre plusieurs mois. Cette agence ne pourrait commencer à fonctionner au plus tôt qu'à la mi-2013 et pourrait connaître une montée en puissance lente correspondant au temps nécessaire pour asseoir sa signature sur les marchés. La mise en place d'un tel projet nécessite un marché stabilisé et une confiance retrouvée du côté des investisseurs pour ne pas être apparentée à un dispositif d'aide provisoire au financement.

Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des Finances, a récemment déclaré, à Dijon, le 8 novembre dernier, que la mise en place d'une agence de financement des collectivités territoriales n'était pas exclusive de la capacité de ces dernières à émettre sur les marchés financiers pour trouver de nouvelles sources de financements. Il a précisé qu' « *elles peuvent déjà le faire seules ou collectivement dès lors qu'elles en assument elles-mêmes tout le risque* ». Votre rapporteur rappelle également que quarante-quatre collectivités territoriales se sont récemment groupées pour lever 610 millions d'euros sur le marché obligataire. En d'autres termes, le Gouvernement n'est pas favorable à une garantie de l'État pour une agence de financement des collectivités territoriales.

#### *b) Les solutions complémentaires*

Parallèlement à cette réflexion, plusieurs solutions complémentaires ont été mises en œuvre ou sont en cours d'examen.

Pour mémoire, on citera les travaux engagés pour la **mise en place d'une co-entreprise entre La Banque Postale et la Caisse des dépôts et consignations** qui proposera des financements nouveaux au bénéfice des collectivités territoriales. Cette nouvelle banque permettra d'assurer la continuité du financement du secteur public local dans le cadre de la restructuration du groupe Dexia. L'objectif est que la nouvelle entité puisse couvrir, à terme, au moins le quart du marché, soit cinq milliards d'euros par an.

Dans l'attente de l'accord des autorités compétentes sur ce projet, **La Banque Postale** a lancé le 20 juin 2012 une **offre de crédit à court terme** composée d'une ligne de trésorerie utilisable par tirage en mettant à disposition une enveloppe de 2 milliards d'euros, portée à 4 milliards d'euros le 6 juillet 2012. Elle a par ailleurs récemment annoncé la délivrance de prêts dans des conditions plus favorables que celles en vigueur actuellement. Ainsi, le montant minimal des prêts accordés par La Banque Postale, qui s'élève aujourd'hui entre 150 000 et 200 000 euros, ont été abaissés à 100 000 euros, puis le seront à 50 000 euros à partir de mars 2013, afin de répondre aux besoins des collectivités territoriales. Enfin, elle a récemment mis en place, en lien avec la Caisse des dépôts et consignations, une offre de crédit à moyen-long terme, qui s'élèvera à un milliard d'euros d'ici à la fin de l'année, avec

des prêts à taux fixes ou à taux variables, qui pourront atteindre des durées de remboursement de quinze ans.

Enfin, comme l'a indiqué Anne-Marie Escoffier, ministre chargée de la décentralisation, lors de son audition devant votre commission, la Caisse des dépôts et consignations a mis à disposition des collectivités territoriales, en 2012, près de cinq milliards d'euros (deux milliards d'euros en mai et trois milliards d'euros en juillet). A la demande du Premier ministre, les taux proposés ont été réduits en septembre. A cela s'ajoute l'enveloppe de la Caisse des dépôts et consignations à disposition des banques, qui s'élève 1,6 milliard d'euros.

### **III. LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEAU DISPOSITIF DE CONTRÔLE DES NORMES**

#### ***A. LA PERSISTANCE DU POIDS DES NORMES***

Le constat d'un accroissement des normes pesant sur les collectivités territoriales est ancien. Déjà en 1991, le Conseil d'État, dans son rapport public annuel, avait relevé la « *surproduction normative* » et ses conséquences néfastes en matière de sécurité juridique et d'accès au droit. Il avait d'ailleurs noté que « *quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite* ».

En 2007, le groupe de travail portant sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales, présidé par notre ancien collègue Alain Lambert, a confirmé les conclusions du Conseil d'État, en dénonçant « *l'activité législative et réglementaire de l'État au sens large, excessive et parfois incohérente, notamment dans le domaine des compétences transférées* », ce qui « *induit souvent des conséquences sur l'action des collectivités locales en termes de coûts, de procédures ou d'organisation* ». Les États généraux, organisés sous l'égide du président du Sénat les 4 et 5 octobre 2012, ont confirmé le phénomène d'inflation normative auquel elles doivent faire face.

Pourtant, force est de constater qu'aujourd'hui, la logorrhée législative et réglementaire subie par les collectivités territoriales n'a pas fait l'objet d'un recensement précis, ni d'une évaluation systématique en termes de coûts ou de complexité, comme l'avait relevé le groupe de travail précité. L'Association des Maires de France (AMF) évalue à 400 000 le stock de normes actuellement applicables par l'ensemble des collectivités territoriales, et concernant l'ensemble des secteurs des politiques publiques locales. Comme l'avait relevé notre collègue Claude Belot, « *Dans une société inquiète, voire angoissée, à la recherche du « zéro risque absolu », la norme a vite colonisé tous les secteurs de la sphère publique* ».

Outre le nombre élevé des normes à appliquer, les élus locaux dénoncent leur instabilité, ce qui contribue à la complexité des procédures auxquelles les collectivités territoriales sont soumises. Par exemple, notre collègue Éric Doligé a évalué que 80 % des articles législatifs et 55 % des articles réglementaires du code général des collectivités territoriales avaient été modifiés au cours des dix dernières années. Or, rappelons que ce code ne couvre pas l'ensemble des normes que doivent appliquer les collectivités territoriales.

La principale critique repose surtout sur le coût engendré pour les collectivités. Là encore, aucune étude n'a évalué le coût de l'application des normes que les collectivités doivent supporter. Selon l'exemple utilisé par notre collègue Claude Belot, *« les 163 projets de normes de l'État qui ont donné lieu à une évaluation en 2009 représentaient plus de 580 millions d'euros (soit quasiment l'équivalent de ce qui correspond aujourd'hui à la dotation d'équipement des territoires ruraux) ; pour 2010, le coût des 176 projets évalués représentait 577 millions »*.

On peut dès lors s'interroger sur les facteurs contribuant à la multiplication des normes. Un premier facteur est lié à la multitude des prescripteurs, qui conduit, selon notre collègue Claude Belot, à l'*« atomisation du pouvoir prescriptif »*. Si les administrations centrales de l'État sont souvent dénoncées comme les principales responsables de cette situation, force est de constater la multiplicité des prescripteurs qui, comme l'avait noté votre rapporteur dans son dernier avis budgétaire, *« contribue [...] à une complexification croissante des procédures que les collectivités sont amenées à appliquer »*. En effet, les décisions prises par les services déconcentrés de l'État, tels que les agences ou les académies, peuvent également alourdir les obligations incombant aux collectivités. Les élus locaux regrettent d'ailleurs, comme votre rapporteur a pu le constater lors des États Généraux, l'absurdité de certaines normes édictées par ces services qui continuent, en méconnaissance totale de la réalité du terrain, à exercer un contrôle sur des compétences transférées aux collectivités. Ce constat a d'ailleurs conduit notre collègue Jacqueline Gourault à estimer que la mission de ces fonctionnaires *« se réduit aujourd'hui, en l'absence d'autres missions, à cette préoccupation essentielle qui justifie leur existence même »*.

Aux normes édictées par l'État s'ajoutent celles décidées par les autorités communautaires, dont les décisions représentent une part importante du corpus de règles juridiques qui s'imposent aux collectivités. Il convient également de citer les normes – non obligatoires en droit mais qui s'imposent *de facto* – émanant des fédérations sportives, organismes de droit privé investis d'un pouvoir réglementaire ou encore les normes dites de « bonnes pratiques », telles que celles édictées par l'Association française de normalisation (AFNOR).

### Les règles fédérales relatives aux équipements sportifs

**Les équipements destinés à accueillir des compétitions sportives sont visés par des règles édictées par les fédérations sportives agréées qui ont reçu une délégation du ministère des sports.**

Face aux difficultés financières des collectivités territoriales induites par les règles édictées par les fédérations sportives ou les ligues professionnelles sur leurs équipements, le ministre chargé des sports a sollicité l'avis du Conseil d'État en 2003, afin que soient précisées l'étendue et les limites de la capacité normative conférées, par l'article 17 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984<sup>1</sup>, aux fédérations sportives délégataires en matière d'équipements sportifs.

Dans son **avis rendu le 20 novembre 2003**, le Conseil d'État a précisé les compétences respectives de l'État et des fédérations sportives en matière d'équipements sportifs. Il a estimé que, sous réserve des compétences dévolues à l'État par les articles 42-1 et 42-2 de la loi du 16 juillet 1984, les fédérations peuvent définir les normes applicables aux équipements nécessaires au bon déroulement des compétitions sportives, ce qui concerne aussi bien les installations édifiées sur l'aire de jeu ouverte aux sportifs que celles qui, bien qu'étant extérieures à l'aire de jeu, n'en concourent pas moins au déroulement des compétitions dans les conditions d'hygiène, de sécurité et de loyauté satisfaisantes. En d'autres termes, le Conseil d'État a estimé que la spécificité du mode d'organisation sportive française permet de confier à des fédérations sportives des prérogatives de puissance publique au nom de l'État. Ce pouvoir normatif permet à ces fédérations d'imposer à des tiers des règles d'organisation de leurs disciplines et des compétitions ouvertes à leurs licenciés. Cependant, l'exercice d'une telle prérogative de puissance publique doit nécessairement être encadré et ne saurait s'étendre au-delà du domaine des règles techniques sportives.

Ainsi, le Conseil d'État a estimé que les exigences exclusivement dictées par des impératifs d'ordre commercial<sup>2</sup> excèdent le champ des compétences des fédérations titulaires d'une délégation au titre de l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984. Dans ces domaines, les fédérations peuvent uniquement intervenir par voie de recommandations dépourvues de caractère obligatoire.

A la suite de cet avis, le dispositif réglementaire existant de concertation entre les fédérations sportives et les collectivités territoriales a été amélioré. Ainsi, le décret n° 2001-252 du 22 mars 2001<sup>3</sup> a eu pour objet de consolider, par décret, la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux normes des équipements sportifs (CERFRES) en rendant son existence réglementairement obligatoire et non plus facultative. Le décret a également modifié sa composition, notamment en l'élargissant aux associations nationales d'élus locaux et de gestionnaires d'installations sportives. Le rôle de la CERFRES a également été précisé, ainsi que ses modalités de fonctionnement. Enfin, en cas d'avis défavorable de la CERFRES, un second niveau d'examen de la demande auprès de la délégation permanente du CNAPS a été institué.

Le décret n° 2006-217 du 22 février 2006<sup>4</sup> a donné une portée réglementaire à l'avis rendu par le Conseil d'État le 20 novembre 2003.

---

<sup>1</sup> Loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

<sup>2</sup> Exemple : contenance minimale des espaces affectés à l'accueil du public pour chaque type de compétition, détermination de dispositifs électriques et d'installations ayant pour seul objet de favoriser la retransmission télévisée ou radiophonique des compétitions.

<sup>3</sup> Décret n° 2001-252 du 22 mars 2001 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national des activités physiques et sportives (CNAPS).

<sup>4</sup> Décret n° 2006-217 du 22 février 2006 relatif aux règles édictées en matière d'équipements sportifs par les fédérations sportives mentionnées à l'article 17 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984.

## **B. UN CONTRÔLE DU POIDS DES NORMES REPOSANT SUR DIVERSES INSTANCES**

La croissance exponentielle des normes pose la question de la gouvernance normative actuelle et, plus largement, des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Comme l'a relevé Jacqueline Gourault, « *la gouvernance normative actuelle ne repose pas suffisamment sur une culture partagée de l'information et de l'évaluation des politiques publiques locales* ». Les études d'impact qui accompagnent les projets de loi ne permettent pas d'établir une évaluation précise, en raison de l'absence d'une base de données partagée entre l'État et les collectivités territoriales. En d'autres termes, les élus locaux regrettent d'être insuffisamment associés à la gouvernance normative qui les concerne pourtant au premier chef.

Face à ce constat, plusieurs démarches destinées à endiguer le flux normatif et à améliorer l'association des collectivités territoriales à l'édition de normes ont été mises en place, avec des résultats divers.

### **1. La commission consultative d'évaluation des normes**

Les conclusions du groupe de travail relatif aux relations entre l'État et les collectivités territoriales, présidé par notre ancien collègue Alain Lambert, avaient préconisé la mise en place d'une commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), destinée à associer les collectivités territoriales à l'élaboration, par les administrations centrales, des projets réglementaires qu'elles doivent appliquer.

#### *a) Une commission au large champ de compétences*

La CCEN a été créée en 2007<sup>1</sup>. Elle est, à l'instar de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), une formation restreinte du comité des finances locales (CFL). Composée de vingt-deux membres – parmi lesquels quinze sont représentants des élus locaux – désignés parmi les membres titulaires du CFL, elle comprend également en son sein des experts, conviés par le président en fonction de l'ordre du jour. Il s'agit, le plus souvent, de représentants du Secrétariat général du Gouvernement ou des associations nationales d'élus. Bien que pouvant assister aux séances, ils ne disposent pas d'une voix délibérative.

La CCEN s'est vu dotée d'un large champ de compétences.

Elle est **obligatoirement consultée** sur « *l'impact financier, qu'il soit positif, négatif ou neutre, des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics* », ainsi que les propositions de

---

<sup>1</sup> Article 97 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, codifié aux articles L. 1211-4-2 et R. 1213-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

texte européen ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Elle **peut également être consultée** par le Gouvernement sur tout projet de loi ou d'amendement ayant un impact technique et financier sur les collectivités.

Comme votre rapporteur l'avait rappelé dans son dernier avis budgétaire, la CCEN a défini trois critères d'éligibilité permettant de soumettre un projet de norme à son contrôle :

- il doit s'agir d'une mesure réglementaire ;
- cette mesure doit être obligatoire. Ainsi, les normes sportives ou les normes AFNOR sont exclues de son champ de compétences, puisqu'il s'agit de normes facultatives ou de « bonnes pratiques », bien que leur application s'avère, *de facto*, obligatoires, pour des raisons juridiques ou assurancielles ;
- elle doit concerner les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics, de manière directe ou indirecte et non exclusive.

Les avis rendus par la CCEN sont consultatifs et non contraignants ; en d'autres termes, le Gouvernement peut s'écarter des recommandations de la commission ou s'abstenir d'en tenir compte.

#### *b) Un bilan d'activité globalement satisfaisant*

Depuis sa mise en place, le 25 septembre 2008, la CCEN a permis de faire évoluer les méthodes de travail des administrations centrales, en leur imposant la réalisation systématique d'études d'impact financier des projets de texte réglementaire qu'elles édictent et applicables aux collectivités territoriales. La commission permet ainsi de responsabiliser les administrations productrices de normes sur l'impact de leurs mesures. La politique poursuivie par la CCEN contribue à l'amélioration de la qualité du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, à défaut – ce que regrette votre rapporteur – d'avoir permis la rationalisation de la production normative et la maîtrise des dépenses des collectivités.

D'après les données fournies à votre rapporteur par la direction générale des collectivités locales (DGCL), la CCEN s'est réunie à quarante-sept reprises depuis sa création jusqu'à la fin de l'année 2011. Elle a examiné 692 textes, générant un coût cumulé pour les collectivités territoriales de l'ordre de 2,34 milliards d'euros en année pleine. Le tableau suivant présente, entre 2008 et 2011, le nombre de textes soumis à la CCEN, le coût cumulé annuel s'imposant aux collectivités territoriales, les économies liées aux recommandations de la CCEN ainsi que les recettes générées par les textes soumis à la commission.



### Bilan de l'activité de la CCEN entre 2008 et 2011

CCEN	2008 (sept-déc.)	2009	2010	2011	TOTAL
Nombre de textes	66	163	176	287	692
Coût (millions d'euros)	455,2	580,4	577	727,9	2340,5
Économies	343	22,2	133,6	304,3	803,1
Recettes	500	28,2	60	171,1	759,3

Source : Direction générale des collectivités locales

Ainsi, sur trois ans d'activité, le coût généré par les projets réglementaires des administrations centrales s'est élevé à 2,34 milliards d'euros. Ce montant est à comparer aux 803,1 millions d'euros d'économies ou de moindres dépenses par rapport au coût de la réglementation en vigueur (abrogation, simplification, rationalisation) et aux 759,3 millions d'euros de « recettes potentielles ». Les coûts sont 1,5 fois supérieurs à la somme des recettes et des économies constatées par la CCEN.

S'agissant de la portée des avis rendus par la CCEN, on rappellera que les avis rendus par la CCEN sont de quatre ordres :

- avis favorable ;
- avis favorable avec recommandations ou réserves ;
- avis défavorable ;
- avis défavorable avec recommandations.

Depuis son installation jusqu'en septembre 2012, la CCEN a émis 19 avis défavorables sur un total de 930 avis rendus, soit une proportion de 2,04 % des avis émis. Parmi ces dix-neuf textes, quatorze ont été publiés et cinq ont tenu compte des observations formulées par la commission. Ainsi, comme s'en félicite la DGCL, depuis l'origine de la commission, seulement neuf textes ont été publiés « passant outre » l'avis défavorable de la CCEN. En 2011, les 287 textes soumis au contrôle de la CCEN ont tous reçus un avis favorable, à l'exception de six mesures qui se sont vu opposer un avis défavorable.

On peut légitimement s'interroger sur la proportion élevée d'avis favorables qui pourrait laisser penser que la commission n'exerce pas sa compétence de manière pleine et entière. En réalité, la CCEN complète ses avis par des recommandations ou des observations qui sont, dans une large mesure, suivies par les ministères concernés. La commission formule régulièrement des demandes de modifications rédactionnelles destinées à préciser certaines dispositions et éviter des interprétations qui seraient coûteuses aux collectivités territoriales.

Au-delà des avis défavorables, qui sanctionnent, d'une certaine façon, l'échec de la concertation, et des avis favorables assortis de réserves ou de recommandations, qui traduisent les interrogations et les attentes des élus à l'égard des modalités de mise en œuvre des textes soumis, l'influence de la CCEN s'exerce également à travers le report de l'examen d'un texte à la séance suivante<sup>1</sup>. La commission utilise cette faculté lorsque les réserves qu'elle exprime sont significatives et ne lui permettent pas, en l'état, d'émettre un avis favorable. En 2011, le président ou l'un de ses vice-présidents a utilisé à seize reprises<sup>2</sup> le pouvoir de reconduire le délai de cinq semaines dont dispose la commission pour se prononcer.

Il convient surtout de préciser que ses statistiques reflètent l'objectif premier de la commission, celui de restaurer un dialogue constructif entre l'État et les administrations centrales, d'une part, et les collectivités territoriales, d'autre part. L'objectif des élus membres de la commission est de ne pas la transformer en un obstacle à l'activité normative du Gouvernement mais en un instrument de concertation et d'échange.

### *c) Des moyens à renforcer*

Le bilan globalement positif de la CCEN ne doit pas masquer le nécessaire renforcement de ses compétences et de ses moyens.

Les missions confiées à la CCEN, définies à l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales, se limitent aujourd'hui à l'évaluation du flux de normes, à savoir celles intervenues depuis sa création, et non au stock de normes, évalué, comme votre rapporteur l'a rappelé précédemment, à 400 000 par l'Association des Maires de France, qui regroupent les dispositions édictées antérieurement à la mise en place de la commission. Il apparaît aujourd'hui urgent d'étendre les compétences aux normes anciennes.

Par ailleurs, la consultation de la CCEN par le Gouvernement sur tout projet de loi ou tout projet d'amendement qu'il déposerait est facultative et dépend de son bon vouloir. Cette faculté n'a, à ce jour, jamais été utilisée, ce que regrette votre rapporteur.

Plusieurs propositions de loi, déposées ces dernières semaines, visent à étendre les compétences de la CCEN et à renforcer ses pouvoirs. Ainsi, notre collègue Éric Doligé, a-t-il proposé, dans sa proposition de loi n° 779 (2010-2011) tendant à simplifier les normes applicables aux collectivités locales :

- d'élargir la composition de la commission à trois personnalités qualifiées désignées par arrêté interministériel, après avis du CFL, qui ne disposeraient pas de voix délibérative ;

---

<sup>1</sup> Article R. 1213-4 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Contre cinq en 2009 et douze en 2010.

- de confier à la CCEN le soin d'établir un rapport annuel sur un domaine précis, recensant et évaluant les évolutions législatives et réglementaires intervenues au cours des cinq années précédentes, et proposant les simplifications jugées nécessaires. Le Gouvernement aurait l'obligation d'indiquer, dans un délai de six mois, les suites qu'il entendrait donner à ces propositions ;

- d'inscrire expressément dans la loi l'obligation de soumettre à la CCEN les projets de règlements fédéraux pris par les fédérations sportives dans le cadre du pouvoir réglementaire qui leur est transféré.

A l'initiative de notre collègue, Jacqueline Gourault, votre commission des Lois a adopté une nouvelle rédaction de l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales, destinée à améliorer la rédaction existante et renforcer les pouvoirs de la commission sur trois points :

- elle a retenu le principe d'un rapport proposé par M. Doligé. Il serait remis, et non transmis, au Parlement et au Gouvernement, sur le modèle du rapport public annuel de la Cour des Comptes, l'objectif étant de renforcer la portée des conclusions et des préconisations de la CCEN et de leur conférer une publicité adaptée. Ce rapport permettrait ainsi à la CCEN d'élargir ses compétences au stock de normes ;

- les administrations d'État devraient modifier leurs décisions lorsque celles-ci s'écartent des conclusions de la CCEN ;

- les avis défavorables devraient être motivés.

## **2. La commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs : une instance appréciée**

Les normes édictées par les fédérations sportives n'étant pas d'application obligatoire, en droit, par les collectivités territoriales, elles échappent ainsi au contrôle de la CCEN qui n'a qu'une compétence sur les normes obligatoires. Toutefois, elles font l'objet d'un contrôle de la part d'une commission spécifique, la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES).

Créée en 2009<sup>1</sup> et mise en place en 2010, la CERFRES a pour mission de rendre des avis sur les projets de règlements relatifs aux équipements sportifs requis pour accueillir des compétitions. Elle est composée de dix-huit membres nommés par arrêté du ministre chargé des sports, pour un mandat de quatre ans renouvelable.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2009-341 du 27 mars 2009 relatif à la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs.

### Composition de la CERFRES

Les dix-huit membres de la CERFRES sont :

- Le président<sup>1</sup>, désigné par le ministre chargé des sports ;
- quatre représentants de l'État (directeur des sports, directeur régional de la jeunesse et des sports, représentants du ministre chargé du développement durable et du ministre chargé des collectivités territoriales) ;
- cinq représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, nommés sur proposition des associations nationales d'élus locaux ;
- le Président du Comité national olympique ;
- quatre représentants des associations sportives ;
- deux représentants des entreprises intéressées par les équipements sportifs ;
- deux personnalités qualifiées.

Le projet de règlement accompagné d'une notice d'impact est transmis par la fédération au ministère des sports, qui l'adresse ensuite à la CERFRES. La notice d'impact précise le niveau de compétition visé par le règlement, les conséquences financières de ce texte, le nombre d'équipements visé, le bien-fondé du projet au regard de l'évolution des règles techniques et la description des concertations préalablement engagées. L'avis est rendu par la CERFRES dans un délai de deux mois après transmission par le ministre. Il est ensuite publié au bulletin officiel du ministère des sports. Le règlement n'entre ensuite en vigueur qu'après l'écoulement d'un nouveau délai de deux mois.

Comme l'ont relevé les travaux de notre collègue Jacqueline Gourault sur la proposition de loi d'Éric Doligé, la CERFRES souffre aujourd'hui de trois faiblesses :

- elle ne bénéficie actuellement que d'une existence réglementaire, codifiée dans le code du sport<sup>2</sup> ;
- les représentants des élus locaux sont minoritaires en comparaison des représentants du monde sportif ;
- elle dispose seulement d'un délai de deux mois pour examiner les projets qui lui sont soumis.

Pour remédier à cette situation, votre commission n'a pas retenu la disposition de M. Doligé selon laquelle les normes émanant des fédérations sportives devraient être soumises à la CCEN, cette dernière n'étant compétente que pour les normes obligatoires, ce qui n'est pas le cas des normes édictées par les fédérations sportives. En revanche, votre commission a souhaité renforcer et conforter l'existence et les pouvoirs de cette commission, dont le

---

<sup>1</sup> Le président est aujourd'hui Noël de Saint-Pulgent.

<sup>2</sup> Articles R. 142-1 à 3 du code du sport.

bilan est unanimement salué par les membres de l'association nationale des élus du sport (ANDES). Ainsi :

- la CERFRES a été légalisée, afin qu'elle bénéficie du même niveau de garanties que la CCEN ;

- le délai laissé à la commission pour assurer l'examen des normes qui lui sont soumises a été relevé à quatre mois ;

- la part des représentants des collectivités territoriales au sein de la composition de la commission a été renforcée, ces derniers disposeraient au moins de la moitié des sièges.

Votre rapporteur se félicite que votre commission ait conforté l'existence et les missions de la CERFRES, afin d'encadrer les conséquences de l'application des normes des fédérations sportives, face auxquelles les collectivités se trouvent souvent démunies.

### **3. Le moratoire des normes : un bilan en demi-teinte**

#### *a) Le champ d'application du moratoire*

Instauré par deux circulaires du Premier ministre, l'une du 6 juillet 2010<sup>1</sup>, l'autre du 17 février 2011<sup>2</sup>, le moratoire s'applique à l'ensemble des mesures réglementaires applicables aux collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics dont l'adoption n'est commandée ni par la mise en œuvre d'engagements internationaux de la France, ni par l'application des lois, c'est-à-dire aux cas où le pouvoir réglementaire intervient de manière autonome, à savoir :

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

- aux dispositions d'opportunité, c'est-à-dire aux dispositions 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 ;

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

En d'autres termes, le moratoire s'applique à l'ensemble des mesures réglementaires dites « d'initiative » ou autonomes concernant les collectivités territoriales, que l'impact financier de la mesure projetée soit négatif

---

<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.

(engendrant un coût), positif (générant des recettes et/ou des économies par rapport à la réglementation en vigueur) ou neutre pour les collectivités. Il couvre ainsi le même périmètre que le champ de compétence de la CCEN.

Pour autant, ce moratoire n'est pas absolu : en effet, si, par exception, l'édition d'une norme entrant dans le champ du moratoire apparaît absolument nécessaire à un ministre, il lui appartient de solliciter du Premier ministre, par l'intermédiaire du Secrétariat général du Gouvernement, une dérogation formelle au moratoire. Dans ce cas, selon les termes de la circulaire précitée du 6 juillet 2010, le Premier ministre tient compte « *très strictement de l'avis rendu par la commission pour déterminer si le projet peut être adopté* ».

En revanche, les dispositions d'application d'une loi récemment votée ou d'une directive européenne à transposer ne relèvent pas du moratoire dès lors qu'elles n'excèdent pas ce qui est strictement commandé par la norme supérieure, même si l'administration dispose d'une marge d'appréciation et doit choisir entre plusieurs scénarii de mise en œuvre possibles, plus ou moins contraignants pour les collectivités territoriales. Il appartient alors aux ministères porteurs de justifier tant auprès du commissaire à la simplification que de la CCEN que les projets soumis « *se limitent aux mesures rendues strictement nécessaires par les dispositions qu'ils ont pour objet d'appliquer* ».

De même, ne relèvent 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 saurait être encadré par une circulaire, même du Premier ministre.

#### *b) La mise en œuvre du moratoire par le commissaire à la simplification*

L'entrée en vigueur du moratoire s'est accompagnée de la nomination d'un commissaire à la simplification<sup>1</sup>, chargé notamment de piloter la mise en œuvre du moratoire sur les normes relatives aux collectivités territoriales. Plus précisément, conformément à la circulaire précitée du 17 février 2011, son rôle est de centraliser et d'animer les travaux d'évaluation préalable, qui requièrent des ministères un effort de chiffrage et de justification des mesures qu'ils édictent. Tous les textes doivent ainsi être soumis au commissaire à la simplification préalablement à la saisine de la CCEN, qu'ils relèvent ou non du moratoire.

---

<sup>1</sup> Cette fonction est aujourd'hui occupée par M. Rémi Bouchez, conseiller d'État.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, « *La désignation du commissaire à la simplification et les exigences nouvelles de justification des mesures proposées ont permis de renouveler la nature des débats en CCEN qui, au-delà d'échanges techniques circonstanciés sur les dispositions des textes soumis ou sur les fiches d'impact examinées, portent désormais sur l'analyse de la conception-même de la norme.* »

Le premier 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, dresse le bilan de cette première année d'exercice. Sur 692 textes réglementaires soumis, 189 concernaient les collectivités territoriales (soit 27,3 % du total), 303 portaient sur les entreprises (43,8 %) et le reste touchait à la fois les collectivités et les entreprises (28,9 %). Si le commissaire se félicite des améliorations ou simplifications qui ont pu être obtenues sur les textes examinés, il relativise 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* ».

#### *c) Un bilan en demi-teinte du moratoire*

Depuis l'entrée en vigueur effective du moratoire (septembre 2010), jusqu'à fin 2011, la CCEN a été consultée sur 355 textes, dont 148 relevaient du moratoire, représentant 41,7 % des textes examinés sur la période.

Sur cette période, le nombre moyen de textes examinés par séance s'est élevé à 17,8 textes, ce qui est significativement supérieur à celui constaté sur la période préalable au moratoire (13,5 textes par séance). Cette augmentation du flux s'explique notamment par la production des nombreux textes d'application de la loi « Grenelle II »<sup>1</sup>.

Toutefois, au-delà des flux, le bilan du moratoire s'apprécie également au regard des coûts générés par les textes adoptés en dérogation au moratoire. D'après les informations fournies à votre rapporteur, la très grande majorité des 148 projets de texte soumis à la CCEN et entrant dans le champ du moratoire n'a emporté aucun coût pour les collectivités territoriales. Par ailleurs, la DGCL estime que « *Certains d'entre eux présentaient un impact financier significatif sans pour autant faire l'objet d'un avis défavorable, ce qui souligne que les élus membres de la CCEN, pourtant très attentifs au respect du moratoire, n'entendent pas l'invoquer de manière absolue.* »

Au total, l'évaluation du coût sur les collectivités territoriales, en année pleine, des textes soumis en dérogation au moratoire s'élève à 370,47 millions d'euros<sup>2</sup>. *A contrario*, certains textes présentés en dérogation

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II ».

<sup>2</sup> Dont 120,6 millions d'euros au titre de la revalorisation du RSA en 2011 et 100,27 millions d'euros au titre du relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique.

au moratoire ont généré des économies estimées à 48,94 millions d'euros ainsi que des recettes potentielles de l'ordre de 16 millions d'euros.

Pour conclure, le moratoire décidé en 2010 n'a pas permis d'infléchir de manière significative le nombre de textes soumis à la CCEN concernant les collectivités territoriales<sup>1</sup>, ni le coût global supporté chaque année par les collectivités au titre de l'activité normative du Gouvernement<sup>2</sup>.

\*

\*        \*

**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 » dans le projet de loi de finances pour 2013.**

---

<sup>1</sup> 163 textes soumis en 2009, 176 en 2010 et 287 en 2011.

<sup>2</sup> 580 millions d'euros, 577 millions d'euros et 728 millions d'euros au titre des textes soumis respectivement à la CCEN en 2009, 2010 et 2011.