

Pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités locales

Projet de relevé de conclusions de la réunion du mardi 16 juillet 2013 organisée à l'Hôtel de Matignon

Ce projet de relevé de conclusions a été établi par l'Etat à l'issue des travaux du comité des finances locales et des concertations menées avec les associations représentant les élus locaux (Association des Maires de France, Assemblée des Départements de France, Association des Régions de France, Association des Maires Ruraux de France, Assemblée des Communautés de France, Association des Communautés Urbaines de France, Association des Maires des Grandes Villes de France, Association des Petites Villes de France et Fédération des Maires des Villes Moyennes). Il est arrêté à la date du mardi 16 juillet 2013.

Avant même la mise en place du Haut Conseil des territoires, le Premier ministre a réuni une première conférence nationale des finances publiques locales pour élaborer le pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités locales. Ce pacte constitue la traduction d'un cadre financier renouvelé, complétant la nouvelle organisation territoriale et la clarification des compétences, socles de la nouvelle étape de la décentralisation.

Depuis la réunion d'ouverture du 12 mars 2013, les travaux préparant les dispositions à inscrire dans le projet de loi de finances pour 2014 au titre du pacte de confiance et de responsabilité se sont déroulés au sein du comité des finances locales ainsi que dans le cadre du groupe Etat-départements consacré au financement des allocations individuelles de solidarité. Par ailleurs, des concertations ont également été menées pour faciliter l'accès au crédit des collectivités territoriales et rechercher des solutions aux problèmes posés par les emprunts structurés. Enfin, de premières décisions relatives aux normes, à la gestion des fonds européens et aux contrats de plan Etat-régions ont été annoncées.

Le présent relevé de conclusions reprend l'état d'avancement de ces différents chantiers :

- 1) Répartition des efforts d'économie ;
- 2) Dépenses contraintes et normes ;
- 3) Ressources des collectivités locales ;
- 4) Péréquation ;
- 5) Accès au crédit et traitement du dossier des emprunts structurés ;
- 6) Contractualisation et fonds européens ;
- 7) Association des collectivités locales aux évaluations des politiques publiques.

A l'avenir, la conférence des finances publiques locales sera organisée dans l'enceinte du Haut Conseil des territoires. Elle sera préparée par des échanges entre les services de l'Etat et les collectivités locales. Elle permettra d'associer les collectivités territoriales à la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et à ses évolutions, aux nécessaires efforts d'économie, ainsi qu'à la maîtrise des prélèvements obligatoires. La Cour des comptes présentera chaque année devant le Haut Conseil un rapport sur l'état et les perspectives des finances locales. Le pacte de confiance et de responsabilité aura ainsi vocation à être régulièrement évalué et actualisé au regard de l'évolution d'ensemble des finances publiques et des engagements européens de la France, en particulier dans l'application des dispositions de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017.

La délibération n° 2013-13 du Comité des finances locales du 25 juin 2013 est annexée au présent relevé de conclusions.

I - Répartition des efforts d'économies

Le pacte de confiance et de responsabilité s'inscrit dans le cadre de la priorité que constitue le redressement des comptes publics. La restauration des équilibres financiers appelle une contribution de tous les acteurs publics, dont les collectivités locales, en priorité par la maîtrise des dépenses de fonctionnement.

Les collectivités territoriales y participent à travers une réduction des concours financiers qui leur sont versés par l'Etat, à hauteur de 1,5 milliard d'euros en 2014 et 1,5 milliard d'euros supplémentaire en 2015.

Dans sa délibération n° 2013-13 du 25 juin 2013, le comité des finances locales (CFL) a préconisé que la répartition de l'effort entre les trois catégories de collectivités territoriales se fasse au prorata des recettes totales.

En 2014, le Gouvernement propose de suivre l'avis du CFL et donc que l'effort d'économie soit réparti entre les trois catégories de collectivités territoriales, sur la base suivante :

- Bloc communal : 840 millions d'euros (56 %) ;
- Départements : 476 millions d'euros (32 %) ;
- Régions : 184 millions d'euros (12 %).

Au sein du bloc communal, l'effort est réparti entre chaque commune et chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre proportionnellement à ses recettes réelles de fonctionnement.

Entre les départements, l'effort est modulé dans une logique de péréquation.

Entre les régions, l'effort est réparti au prorata des recettes réelles de fonctionnement de chaque région, en tenant compte de la spécificité des régions d'outre-mer.

II - Alléger les dépenses contraintes et les normes

Le « choc de simplification » engagé par le Gouvernement doit bénéficier aux collectivités locales, aux citoyens et aux entreprises. S'agissant des collectivités locales, le Gouvernement poursuit trois objectifs :

- assurer une réelle association des élus locaux aux décisions ayant un impact financier sur les collectivités locales ;
- endiguer le flux de normes nouvelles et limiter les charges qu'elles font peser sur les collectivités locales ;
- réduire le stock de normes pour faciliter la conduite des projets et redonner des marges de manœuvre aux pouvoirs locaux.

1. Le Gouvernement s'engage à assurer une meilleure et plus précoce association des associations d'élus aux décisions ayant un impact financier sur les collectivités locales.

Le projet de loi de décentralisation prévoit la création d'un Haut Conseil des territoires. En amont de l'examen par la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) des textes d'application, les projets de loi et les projets de textes communautaires en cours de négociation intéressant les collectivités lui seront soumis.

Le Gouvernement associe les représentants des collectivités en tant qu'employeurs publics aux négociations concernant la fonction publique. Ainsi, l'ARF, l'ADF et l'AMF sont parties prenantes des négociations engagées lors de la première grande conférence sociale.

2. Le Gouvernement a décidé de mesures visant à endiguer le flux de normes nouvelles et à limiter les charges imposées aux collectivités lorsque de nouvelles normes sont effectivement créées, conformément aux recommandations du rapport de Messieurs Alain Lambert et Jean-Claude Boulard.

Les réglementations nouvelles non commandées par la norme supérieure font l'objet d'un **moratoire**. Ainsi, un projet de texte réglementaire nouveau créant des charges pour les collectivités territoriales, les entreprises ou le public ne peut être adopté que s'il s'accompagne, à titre de gage, d'une simplification correspondante, prioritairement à l'égard des mêmes destinataires. Les objectifs poursuivis par ce mécanisme consistent non seulement à endiguer l'inflation normative, mais encore à accélérer les simplifications. Par ailleurs, depuis le 1^{er} avril 2013, les textes créant des normes techniques applicables aux activités de construction sont gelés pour une durée de deux ans.

L'impact de la charge nouvelle et de la simplification envisagée sur les collectivités locales est mesuré et rendu public. Les études d'impact font désormais apparaître la nécessité et la proportionnalité de la norme, ainsi que les marges d'appréciation laissées aux pouvoirs locaux pour sa mise en œuvre.

Afin de limiter l'impact financier des normes sur les collectivités, le Gouvernement soutient la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance renforçant le rôle de la CCEN. Le Gouvernement est ainsi favorable à l'adoption de la proposition de loi Sueur-Gourault portant création d'un conseil national chargé du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales, issue des Etats généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat.

3. Afin de faciliter la conduite de projets d'aménagement ou d'investissement et de redonner des marges de manœuvre aux élus locaux, il est nécessaire d'alléger les procédures et les contraintes imposées par la réglementation, lorsque celles-ci sont excessives ou disproportionnées aux objectifs d'intérêt général poursuivis.

Dans la lignée des préconisations du rapport de Messieurs Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, le Gouvernement a engagé la définition d'un vaste programme de simplification du droit qui est présenté au Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013.

Tout en maintenant un haut niveau de protection, il permettra de mieux coordonner les législations qui viennent se superposer pour la réalisation d'un même projet et de regrouper des autorisations. Ainsi, la création d'une procédure intégrée pour le logement divisera par trois les délais de

délivrance des permis de construire ; dans le cadre d'un projet de loi relatif à la modernisation du droit du patrimoine, les catégories d'espaces protégés seront réduites de 10 à 3, et les délais et procédures seront harmonisés entre ces trois catégories, ce qui permettra de renforcer la sécurité juridique des avis des architectes des bâtiments de France tout en réduisant leurs délais d'instruction ; enfin, à l'issue des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement, le Gouvernement adoptera une feuille de route visant, notamment, à mieux proportionner les procédures aux enjeux environnementaux et à garantir une meilleure sécurité juridique pour l'ensemble des parties prenantes.

III - Ressources des collectivités territoriales

1. Les communes et les intercommunalités

Les travaux de concertation sur les modalités d'une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation se tiendront avec les associations d'élus d'ici au mois d'octobre, de manière à permettre l'inscription, en loi de finances en fin d'année, des principes et des modalités pratiques de mise en œuvre de cette révision. Comme pour les locaux professionnels, une expérimentation sera ensuite conduite.

Le régime de l'assiette minimale de contribution foncière des entreprises (CFE) sera révisé, afin d'assurer une meilleure prise en compte de la situation des plus petites entreprises, en rapport avec leurs capacités contributives, quel que soit leur statut, sans différenciation entre les auto-entrepreneurs et les autres entrepreneurs. Les autres caractéristiques de la contribution foncière des entreprises sont stabilisées, conformément aux engagements pris dans le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

Les territoires industriels bénéficieront d'un meilleur retour fiscal, d'une part, grâce à une amélioration de la péréquation via le renforcement du critère du revenu dans le fonctionnement du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et, d'autre part, par des solutions fiscales comme le renforcement du poids des territoires industriels dans la pondération des critères de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Ces dispositions seront inscrites dans les lois de finances de fin d'année.

2. Les départements

Les départements bénéficient, à compter de 2014, d'un meilleur financement des allocations de solidarité nationale selon les modalités suivantes :

- D'une part, la création d'un fonds de compensation péréquée. L'Etat transfère, au profit des départements, la totalité de la ressource fiscale qu'il perçoit aujourd'hui au titre des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, soit un montant évalué à 830 millions d'euros.

Cette ressource est répartie entre les départements de manière péréquée, afin de contribuer à garantir à l'ensemble des conseils généraux un meilleur financement du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) ;

Les critères et modalités de répartition du fonds seront définis par l'Assemblée des départements de France et l'Etat en vue des lois de finances de fin d'année.

- D'autre part, un relèvement pendant deux ans (2014 et 2015) du plafond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) à hauteur maximale de 4,5 % qui permettra aux départements qui décideront de mettre en œuvre cette mesure de dégager des ressources supplémentaires. Les départements s'engagent à n'utiliser cette faculté qu'en cas d'évolution défavorable des DMTO et pour faire face au financement des allocations individuelles de solidarité. Une évaluation de la situation des droits de mutation sera établie à la fin de chaque semestre, afin de partager entre l'Etat et les départements un diagnostic de l'évolution de ces droits.

En outre, la loi de finances pour 2014 mettra en œuvre l'engagement pris par le Gouvernement en clôture de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, le 11 décembre dernier, que les charges qui résulteront de la revalorisation du RSA soient intégralement compensées par l'Etat. Cette compensation est effectuée par les ressources complémentaires évoquées ci-dessus (DMTO et frais de gestion).

Un bilan global de ce dispositif sera établi fin 2015.

Le travail que vient de conduire l'Assemblée des départements de France sur la définition d'indicateurs de richesse appropriés aux réalités départementales fera l'objet d'une analyse approfondie.

Un travail commun entre l'Etat et l'Assemblée des départements de France sera engagé sur la maîtrise des dépenses de solidarité prises en charge par les départements.

Le bilan du groupe de travail Etat / départements est présenté en annexe 2.

3. Les régions

Les régions verront leur autonomie financière et le dynamisme de leurs ressources renforcés par la loi de finances pour 2014.

Ainsi, en matière d'alternance et de formation professionnelle, les régions bénéficieront de recettes dynamiques, à hauteur des deux tiers du total des ressources qui leur seront affectées dans ce domaine.

Dans ce contexte, la taxe d'apprentissage sera réformée, en lien avec les compétences renforcées des régions en matière de formation professionnelle, permettant d'attribuer directement des ressources supplémentaires et dynamiques aux régions pour financer l'apprentissage, et donnant davantage de marges de manœuvre aux exécutifs régionaux.

Un bilan de la dynamique fiscale engendrée par le nouveau dispositif de ressources mis en place au bénéfice des régions sera effectué avant le projet de loi de finances pour 2015.

Enfin, la question de la territorialisation de la CVAE fera l'objet d'un travail approfondi avec l'Etat, qui pourra s'appuyer sur une mission d'inspection.

IV - Péréquation

Le Gouvernement s'engage à renforcer en 2014 les dispositifs de péréquation financière entre les collectivités territoriales. Il propose de suivre pour cela les recommandations du Comité des finances locales.

Ainsi, au sein de la dotation globale de fonctionnement, les dotations de péréquation augmenteront en 2014 à un rythme au moins égal à celui de l'année 2012, soit une progression minimale de 109 millions d'euros pour les dotations communales de péréquation et de 10 millions d'euros pour les dotations départementales.

Par ailleurs, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) poursuivront leur progression, au rythme inscrit dans la loi :

- Le montant du FPIC, qui s'établit en 2013 à 360 millions d'euros continuera sa progression à hauteur de 570 millions d'euros en 2014.
- Le montant du FSRIF passera de 230 millions d'euros en 2013 à 250 millions d'euros en 2014.

Au sein de ces deux dispositifs, le critère du revenu par habitant, représentatif des charges de chaque collectivité, sera renforcé. Par ailleurs, les plafonnements affectant leurs prélèvements seront relevés, afin de ne pas exonérer les collectivités les plus riches de contribution à la montée en charge de la péréquation.

Enfin, s'agissant du FPIC, le seuil minimal d'effort fiscal nécessaire pour bénéficier de reversements au titre du fonds sera également relevé.

V - Accès au crédit des collectivités locales et traitement du dossier des emprunts structurés

I. Accès au crédit

L'année 2013 a été marquée par la fin d'une période critique dans l'accès au crédit pour les collectivités locales après une année 2012 pendant laquelle le Gouvernement avait dû prendre des mesures d'urgence.

L'accès au crédit du secteur public local est globalement assuré grâce aux mesures prises :

- la création d'une nouvelle banque publique des collectivités locales autour de la Banque Postale et avec l'appui de la Caisse des dépôts ; la Banque Postale collectivités locales développe progressivement son activité et devrait réaliser 3 milliards d'euros de prêts en 2013 ;
- l'ouverture d'une enveloppe de prêts sur fonds d'épargne de 20 milliards d'euros sur la période 2013-2017 pour les investissements de très long terme des collectivités ; cette enveloppe couvre un large champ de secteurs de l'investissement des collectivités ; le Gouvernement sera attentif à ce qu'elle bénéficie à toutes les collectivités, sans effet de seuil ;

- le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires comporte des dispositions permettant de la mise en place de l'agence de financement des collectivités locales qui offrira des financements alternatifs et complémentaires au crédit bancaire.

Par ailleurs, les établissements de crédit restent actifs sur le marché du financement du secteur public local assurant une diversité de l'offre. Enfin, l'accès des collectivités locales au marché obligataire continue à se développer.

II. Traitement des emprunts structurés

Le Gouvernement, dans le prolongement des mesures déjà annoncées en novembre 2012, réaffirme sa volonté d'apporter une solution pérenne et globale au problème des emprunts structurés les plus sensibles, contractés dans le passé par de nombreuses collectivités locales.

Afin d'accompagner les collectivités qui ont souscrit des emprunts sensibles dans leurs démarches transactionnelles avec les établissements bancaires, un fonds de soutien sera créé par l'Etat, qui se substituera au fonds créé en loi de finances rectificative pour 2012 :

- Seront éligibles à ce fonds de soutien les collectivités (communes, départements, régions), leurs groupements (EPCI, syndicats mixtes...) et les services départementaux d'incendie et de secours ;
- Les produits concernés seront les emprunts les plus sensibles et les contrats de couvertures qui leur sont liés. Plus précisément, il s'agit des emprunts hors charte ou classés 3E, 4E et 5E dans la « charte Gissler », à l'exception des emprunts dont la formule de taux d'intérêt est actuellement non activée et dont la formule de taux d'intérêt soit a déjà été activée soit présente peu de risque d'être activée à court terme. Ce périmètre définissant le champ d'intervention du fonds n'est pas exclusif d'accords transactionnels sur les autres catégories d'emprunts entre les collectivités et les banques ;
- Une fois le taux de prise en charge déterminé, en fonction notamment de la situation financière de la collectivité, celle-ci aura le choix entre utiliser l'aide pour refinancer une partie de l'IRA ou dans une phase initiale et pour une durée limitée, pour financer une partie des intérêts de l'emprunt sensible. Si le refinancement d'une partie de l'IRA est retenu, ce qui constitue l'option à privilégier, il s'agira d'un refinancement d'une partie de chaque échéance du nouveau prêt contracté pour financer l'IRA ;
- Les collectivités et leurs groupements pourront demander jusqu'à mars 2015 le bénéfice du fonds, ce qui impliquera de renoncer aux contentieux en cours ou futurs. Cette échéance ne préempte en aucune manière la durée d'intervention du fonds qui s'étalera sur plusieurs années ;
- L'abondement du fonds de soutien, à hauteur de 100 millions d'euros par an sur une durée maximale de 15 ans, reposera pour moitié sur des ressources fiscales assises sur le secteur bancaire, selon une assiette qui reste à déterminer, et pour moitié par une contribution de l'Etat. Le rythme de l'abondement fera l'objet d'une évaluation régulière. Les collectivités territoriales ne participeront pas à l'abondement du fonds. Le fonds sera constitué en 2014 à hauteur de 100 millions d'euros ;
- La gestion du fonds relèvera de l'Etat qui s'appuiera sur une équipe de professionnels. Un comité d'orientation et de suivi du fonds sera mis en place, composé de représentants de l'Etat, de représentants des collectivités locales et de personnalités qualifiées. Il sera notamment associé à l'élaboration des modalités d'intervention du fonds.

Les services de l'Etat seront à la disposition des collectivités locales pour mener un diagnostic des risques financiers liés aux crédits sensibles. En outre, le fonds pourra prendre en charge une partie des prestations d'accompagnement des collectivités par des cabinets spécialisés dans l'audit et l'appui à la gestion de la dette, notamment le conseil aux collectivités locales dans le meilleur usage à faire du fonds de soutien.

Enfin, ce nouveau plan tient compte de la décision récente du tribunal de grande instance de Nanterre. Afin notamment de préserver les finances publiques, le Gouvernement soumettra au Parlement une disposition législative permettant d'assurer la sécurisation juridique des contrats de prêt en cours aux collectivités locales omettant la mention formelle du taux effectif global et de mieux proportionner les conséquences d'une erreur dans le calcul de ce taux.

VI - Fonds européens et contractualisation

1. La déclaration commune Etat-régions signée au Palais de l'Elysée le 12 septembre dernier prévoit que « l'Etat confiera la gestion des fonds européens de la prochaine génération aux régions, en particulier en matière de développement économique, de formation, d'innovation, d'aménagement du territoire et de développement rural ».

Le projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles met en œuvre cet engagement en prévoyant que, pour la période 2014-2020, « l'État confie aux régions, à leur demande, tout ou partie de la gestion des programmes européens soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion (...) ».

Ainsi, la gestion du FEDER sera confiée aux régions, sous réserve d'une enveloppe consacrée à l'assistance technique nationale, d'une part, et d'un accord entre régions pour gérer les programmes massifs et fleuves, d'autre part. Celle du FSE sera partagée. Les régions bénéficieront de 35 % de l'enveloppe. L'Etat gèrera 65 % de celle-ci, dont la moitié sera déléguée aux départements dans le cadre d'un accord national avec l'Assemblée des départements de France, en vue de la mise en œuvre d'une stratégie emploi-inclusion, conformément à la déclaration commune Etat-départements signée au Palais de l'Elysée, le 22 octobre 2012. Enfin, s'agissant du FEADER, la gestion du développement rural sera confiée aux régions, dans le cadre d'un règlement national. Pour ce qui concerne le FEAMP, le règlement européen impose une autorité de gestion unique ; dans ce cadre, les régions bénéficieront d'une délégation pour la gestion des mesures non régaliennes et qui n'ont pas un caractère d'ampleur nationale.

2. Afin de renforcer l'effet de levier sur la croissance durable et l'emploi de la gestion des fonds européens par les régions, le Gouvernement a décidé d'ouvrir une nouvelle génération de contrats de plans pour la période 2014-2020.

Les nouveaux contrats contribueront aux grands défis que le Gouvernement entend relever au côté des collectivités territoriales : renforcement de la compétitivité de la France et de la croissance durable, redressement de la situation de l'emploi, valorisation des excellences, transition écologique et énergétique, égalité des territoires.

Ces contrats se caractériseront par une dimension stratégique accrue par rapport à la génération 2007-2013. Les négociations qui vont s'ouvrir avec les régions pourront notamment porter sur les thématiques suivantes : l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ; les nouvelles filières

et l'usine du futur ; les stratégies de mobilité multimodale, avec l'intégration des PDMI et des conclusions de la commission Duron ; la couverture haut-débit du territoire et le développement des usages du numérique ; la transition écologique et énergétique.

Les contrats comprendront un volet territorial portant notamment sur : les massifs, avec la reconduction des conventions interrégionales de massif ; les fleuves, dont la Vallée de la Seine, pour laquelle un plan d'action spécifique est en cours d'élaboration ; les métropoles ; les quartiers urbains sensibles, avec l'intégration dans les contrats de plan des nouveaux contrats de ville ; les territoires soumis à de fortes restructurations économiques. Les schémas départementaux entre l'Etat et les conseils généraux, relatifs à l'amélioration de l'accessibilité aux services au public, bénéficiant en priorité aux territoires ruraux, pourront également être intégrés à ce volet territorial.

La signature des contrats interviendra à l'été 2014. L'année 2014 sera donc une année de transition, qui permettra d'améliorer le taux d'exécution des contrats 2007-2013 grâce à la mobilisation des crédits nécessaires au sein des programmes budgétaires concernés. Le Gouvernement souhaite que le volet mobilité puisse être négocié par anticipation avant la fin de l'année 2014.

VII - Association des collectivités locales aux évaluations de politiques publiques

Les évaluations engagées dans le cadre de la modernisation de l'action publique sont conduites selon une démarche qui comprend :

- la désignation d'un ministre responsable, en charge de la politique concernée ;
- l'élaboration d'une fiche de cadrage : cahier des charges, calendrier, désignation d'un coordonnateur général et de l'équipe en charge de l'évaluation ;
- la mise en place de comités de pilotage associant les acteurs concernés par la politique publique évaluée ;
- un processus en deux étapes : réalisation d'un diagnostic partagé puis élaboration de scénarios d'évolution. Les scénarios sont documentés, chiffrés et les conséquences des transformations envisagées sont appréhendées sous tous leurs aspects.

Le choix du scénario est arrêté par le ministre présidant le comité de pilotage qui le soumet au Premier ministre, la décision étant formellement validée en comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

La participation des collectivités locales aux évaluations de politiques publiques partenariales est assurée par les principales associations d'élus représentatives et pourra se décliner selon les modalités suivantes :

- participation au comité de pilotage, une coprésidence étant possible ;
- association à la définition du cadrage ;
- désignation de personnalités élues pour conduire les travaux d'évaluation ;
- désignation de représentants dans l'équipe en charge des travaux d'évaluation.

Pour ce qui concerne plus largement le champ des politiques évaluées, et dans l'attente de la création du Haut Conseil des Territoires, les associations d'élus seront réunies par la ministre chargée de la réforme de l'Etat et invitées à faire part de leurs propositions pour le choix des évaluations qui se dérouleront à partir de 2014 et dont la programmation sera arrêtée au dernier trimestre 2013.

A l'avenir, le Haut conseil des territoires sera le lieu d'expertise et de dialogue pour l'évaluation de la dépense publique locale. A cet effet, sera créé un observatoire de la gestion publique locale chargé de collecter des données sur la gestion des collectivités territoriales, d'assurer leur mise à disposition, leur traitement et la diffusion de ces travaux afin de favoriser l'information et le développement de bonnes pratiques. Le Haut Conseil pourra faire appel aux inspections générales de l'Etat qui pourront collaborer avec des cadres supérieurs des collectivités locales, afin de réaliser des évaluations conjointes de politiques publiques locales.

Annexe n° 1

COMITÉ DES FINANCES LOCALES

Séance du 25 juin 2013

Délibération n° 2013-13

Relevé des conclusions du Comité des finances locales sur les six chantiers que lui a confiés le
Premier ministre

Le Comité des finances locales,
à la majorité de ses membres présents,

Vu la loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017,

Vu le code général des collectivités territoriales et notamment ses articles L. 1211-3 et L. 1211-4,

Vu la déclaration de Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, à l'occasion du lancement des travaux de préparation du pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités territoriales, le 12 mars 2013,

Sur l'avenir de la contractualisation entre l'Etat et les régions :

- 1) Plaide pour une contractualisation qui corrige les inégalités territoriales dans une logique d'aménagement du territoire.

- 2) Appelle à un engagement rapide des négociations à l'échelon régional pour la mise en œuvre de la future contractualisation.
- 3) Souligne que si la région demeure l'échelon pertinent de la contractualisation, tous les niveaux de collectivités territoriales doivent être associés à l'exercice.
- 4) Souhaite que la continuité de la contractualisation soit assurée et les délais respectés.

Sur l'accès au crédit des collectivités territoriales :

- 5) Se félicite de l'amélioration de la situation de l'accès au crédit pour les collectivités locales depuis un an.
- 6) Salue la création de la société de financement local, la mise en place par la caisse des dépôts et consignations de l'enveloppe de prêts sur fonds d'épargne de 20 milliards d'euros pour la période 2013-2017 et la création prochaine de l'agence de financement des collectivités locales.
- 7) Est opposé au financement, par un prélèvement sur les concours financiers de l'Etat, du soutien aux collectivités territoriales et à leurs groupements qui ont contracté des emprunts structurés.
- 8) Demande à ce que les critères d'éligibilité des projets d'investissement des collectivités locales aux prêts sur fonds d'épargne de la caisse des dépôts et consignations soient assouplis :
 - a. d'une part, en matière d'eau et d'assainissement, en élargissant le périmètre actuel de la rénovation à la création et extension de réseaux et d'infrastructures;
 - b. d'autre part, en ouvrant le champ d'éligibilité aux réseaux de chaleur et à la mise en conformité des équipements publics aux normes d'accessibilité pour les personnes en situation de handicap.

Sur les dépenses contraintes des collectivités territoriales :

- 9) Constate que le coût pour les collectivités territoriales des mesures qui ont été présentées à la commission consultative d'évaluation des normes s'élèvera à 2,043 milliards d'euros sur la période 2013 – 2016.

	Coût total 2013 ^a (E+CT+autres)	Coût supplémentaire pour les CT sur 2013 ^a	Economies sur 2013 ^a	Coût supplémentaire pour les CT sur 2014 ^a	Coût supplémentaire pour les CT sur 2015 ^a	Coût supplémentaire pour les CT sur 2016 ^a
Textes d'application du Grenelle	665,5	104,0	-10,3	104,0	104,0	48,0
Textes relatifs à la fonction publique	997,0	609,2	0,0	798,3	21,5	14,0
Autres textes	328,69	269,92	-20,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	1 991,14	983,10	-30,30	902,30	125,50	62,00

^a En M€, tels qu'issus des fiches d'impact présentées en CCEN

- 10) Dans l'attente de l'avis de la CCEC, rappelle que cette estimation ne prend pas en compte le coût, pour les collectivités locales, de la réforme des rythmes scolaires (estimé en année

pleine à environ 600 millions d'euros), de la revalorisation de la rémunération des fonctionnaires de catégorie C (estimé à environ 200 millions d'euros) et de la hausse de la TVA.

- 11) Rappelle que tout transfert de compétences aux collectivités territoriales doit faire l'objet d'une compensation intégrale par l'Etat conformément aux principes constitutionnels.

Sur les ressources des collectivités locales :

- 12) Pour tous les niveaux de collectivités territoriales, souhaite que
- a. soit préservée l'autonomie fiscale;
 - b. cesse, à l'avenir, toute transformation d'impôts locaux en dotations ;
 - c. soient neutralisés les effets pour les collectivités locales de la hausse des taux de TVA.
- 13) Pour le bloc communal, souhaite que :
- a. la méthode qui sera utilisée pour la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation fasse l'objet d'une concertation avec les élus des collectivités concernées, sans que les dégrèvements soient mis en cause ;
 - b. la cotisation foncière des entreprises minimum soit plafonnée en fonction de la valeur ajoutée afin de stabiliser les dispositifs existants ;
 - c. soit portée une attention particulière aux territoires industriels ;
 - d. soit examinée la possibilité d'une déliaison encadrée des taux de fiscalité directe locale.
- 14) Pour les régions, demande que soient plus particulièrement examinées les pistes suivantes :
- a. affectation d'un versement transport interstitiel sans remettre en cause les dispositifs existants;
 - b. extension de la taxe d'aménagement à toutes les régions ;
 - c. attribution d'une imposition dans le secteur du numérique ;
 - d. instauration d'une fiscalité sur les autoroutes.
- 15) Pour les départements, renvoie aux conclusions du groupe de travail Etat- départements.

Sur la répartition de l'effort demandé aux collectivités territoriales

- 16) Prend acte de la volonté du gouvernement de diminuer les dotations aux collectivités territoriales de 1,5 milliards d'euros en 2014 et du même montant en 2015 et dit la vive préoccupation que suscite cette baisse.
- 17) Souhaite que :
- a. cette baisse soit considérée comme une contribution exceptionnelle à la réduction du déficit de l'Etat ;
 - b. ce prélèvement soit lissé sur trois ans ;
 - c. soit mis en place un dispositif qui préserve la capacité d'investissement des collectivités locales.

- 18) Propose que la répartition de l'effort entre les trois catégories de collectivités territoriales se fasse au prorata des recettes totales.
- 19) Souhaite que, pour le bloc communal, cette baisse soit répartie au prorata des recettes réelles de fonctionnement (soit au global 70% pour les communes et 30% pour les EPCI à fiscalité propre).
- 20) Souhaite que, pour les départements, la baisse des dotations soit modulée dans une logique de péréquation.
- 21) Souhaite que, pour les régions, la baisse des dotations soit répartie au prorata des recettes réelles et que les spécificités des régions d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Corse soient prises en compte.

Sur la péréquation

- 22) Est favorable à ce que les volumes financiers consacrés à la péréquation augmentent afin de limiter l'impact de la baisse des dotations pour les collectivités les plus pauvres.
- 23) Demande à ce titre qu'au sein de la DGF, les dotations communales de péréquation soient augmentées en 2014 de 109 millions d'euros (+ 60 M € pour la DSU ; + 39 M € pour la DSR et + 10 M € pour la DNP) par rapport à 2013 et que les dotations de péréquation des départements augmentent de 10 M € par rapport à 2013.
- 24) Souhaite que la progression du FPIC et du FSRIF déjà prévue dans la loi (+210 M € pour le FPIC et +20 M € pour le FSRIF en 2014 par rapport à 2013) soit maintenue.
- 25) Souhaite que le FPIC fasse l'objet de quelques ajustements dans la loi de finances pour 2014 afin de renforcer ses effets péréquateurs et propose que :
 - a. le revenu par habitant soit mieux pris en compte dans le FPIC en relevant sa pondération à hauteur de 25% dans l'indice utilisé pour déterminer le prélèvement;
 - b. l'effort fiscal soit progressivement mieux pris en compte dans les prochaines années et que d'ici 2015 les territoires dont l'effort fiscal serait inférieur à 1 ne puissent pas bénéficier du FPIC;
 - c. le plafond appliqué aux prélèvements au titre du FPIC et du FSRIF soit relevé à 13% des ressources fiscales.

Le Président

André LAIGNEL

Annexe n° 2 : Conclusions du groupe de travail Etat/Départements

I. DIAGNOSTIC

Depuis son installation par le Premier ministre le 28 janvier 2013, le groupe de travail a donné lieu à 12 réunions entre l'Etat et l'Assemblée des départements de France, en formation plénière, en mission d'appui technique ou en groupe d'experts. Après de nombreux échanges, le groupe de travail est parvenu à un diagnostic partagé présenté lors de la réunion de ministres et de présidents de conseils généraux le 30 avril dernier.

Le diagnostic commun adopté par le groupe de travail Etat/départements atteste de l'effet de ciseaux entre les ressources des conseils généraux et les dépenses liées aux 3 allocations individuelles de solidarité (PCH, RSA, APA), particulièrement marqué en période de crise, qui varie entre 4,8 et 6,2 milliards d'euros pour 2012 selon les estimations. Si l'effet de ciseau est général, avec un impact particulièrement néfaste sur l'investissement, ses répercussions peuvent varier d'un département à l'autre. La croissance soutenue des dépenses découlant de ces allocations et la forte diminution des DMTO en 2012, qui faute de compensation suffisante, ont été utilisés pour financer cette croissance, en sont la principale cause.

Les projections effectuées pour 2013-2016 et la situation particulièrement préoccupante d'un nombre croissant de départements rendent d'autant plus nécessaire la recherche de solutions de financement suffisantes et pérennes.

II. PROPOSITIONS

A partir du cadrage des ministres et des présidents de conseils généraux lors de la réunion du groupe de travail du 30 avril 2013, 4 réunions ont permis d'examiner 59 propositions établies par l'ADF et transmises à l'Etat, qui a fait part de sa position lors de la dernière réunion du 21 mai sur chacune d'entre elles (cf. annexe).

Certaines propositions visent à améliorer le service des prestations, dans le sens d'une meilleure efficacité de leur gestion. Il s'agit en particulier des propositions faites par l'ADF sur le renforcement du contrôle d'effectivité, auquel le développement du CESU et de la télégestion pourrait être associé. L'Etat est favorable à poursuivre les travaux en la matière avec l'ADF et les associations représentant les usagers concernés.

Certaines propositions recourent des travaux déjà engagés par ailleurs, en particulier dans le cadre de la modernisation de l'action publique ou de groupes de travail et expérimentations *ad hoc*. Les travaux du groupe de travail ont dès lors vocation à s'y intégrer.

D'autres propositions visaient à un transfert des charges vers la sécurité sociale ou à un reparamétrage des prestations. L'Etat n'a pas souhaité qu'elles soient examinées dans le cadre de ce groupe de travail, soit parce qu'elles aboutissent à un transfert vers l'assurance maladie, soit parce qu'elles nécessitent l'élargissement de la concertation à d'autres acteurs.

S'agissant des propositions visant à assurer de nouvelles recettes aux départements, le Gouvernement les présente dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité.

III. SUIVI

Les participants au groupe de travail ont unanimement salué la qualité des travaux de diagnostic, l'intérêt de la méthode, et la nécessité d'intensifier le dialogue entre l'Etat et les départements.

Les propositions formulées par l'ADF et examinées par l'Etat dans le cadre de ce groupe de travail ouvrent des pistes intéressantes et utiles qu'il paraît indispensable d'approfondir pour une gestion plus efficace et coopérative des allocations de solidarité. L'Etat engagera, en lien avec l'ADF, des travaux spécifiques complémentaires sur ces propositions.

Tableau de suivi par l'Etat des propositions de l'ADF

1. Propositions concernant les recettes, sur lesquelles les décisions seront annoncées dans le cadre du pacte de confiance (voir notamment les fiches **1 à 20** (recettes nouvelles ou changement d'affectation), **31** (régime fiscal des EHPAD et SAAD), **53** (FMDI), **54** (taux de couverture RSA garanti).

2. Propositions non prises en compte, car impliquant un transfert de dépenses vers l'Etat ou la sécurité sociale, ou encore un reparamétrage des prestations. Il s'agit en particulier des fiches **22** (recours sur succession pour l'APA), **24** (financement par l'assurance maladie des GEM, des MAIA et des CREAI), **25** (financement par l'ONDAM de missions d'intérêt général dans le secteur médico-social), **27** (revalorisation des forfaits « transports » à la charge de l'assurance maladie dans les accueils de jour en EHPAD et FAM), **29** (financement assurance maladie des USLD), **43** (produits remboursables par l'assurance maladie), **44** et **45** (cf. infra) pour ce qui concerne le transfert de charges, **46** (extension amendement « Creton »), **50** (suppression du droit d'option entre PCH enfant et AEEH), **51** (plafonnement PCH à domicile), **52** (meilleure prise en compte revenus allocataires PCH), **58** (instruction du RSA par les seuls organismes payeurs).

3. Propositions examinées dans le cadre de travaux engagés ou prévus :

- **modernisation de l'action publique (MAP) :** fiches **44** (fusion des FAM et MAS), **45** (financement des CAMSP), **48** (outil commun d'évaluation des handicaps), **55** (gouvernance du dispositif RSA) et **56** (décisions externes avec impact RSA).

- **travaux à venir sur l'adaptation de la société au vieillissement :** fiche **23** (harmonisation du barème de participation des usagers modestes entre les GIR 5 et 4), **28** (« Pathossification » et Alzheimer), **32** (MDPH et Maisons départementales de l'autonomie).

- **autres travaux engagés :** fiche **30** (organisation et financement de l'aide à domicile prestataire autorisé), dans le cadre d'une **expérimentation en cours**, **56** (décisions externes avec impact RSA) dans le cadre du **plan pauvreté**, **57** (requalification du RSA mixte en RSA activité) dans le cadre du **groupe de travail Sirugue sur RSA/PPE**.

- **propositions à prendre en compte dans le suivi du groupe de travail Etat-Départements :** fiche **26** (publication du décret sur le financement des évaluations externes dans les EHPA et les FAM), **30** (CPOM), **34** (mutualisation évaluations externes), **35** (maîtrise masse salariale), **36** (outils de régulation des tarifs), **42** (subrogation pour la PCH), **47** (effectivité de la dépense) + développement du CESU et de la télégestion.

**Annexe n° 3 : Participation des collectivités locales
aux comités de pilotage des évaluations MAP**

Evaluation	Collectivités locales représentées au CoPil
Les dispositifs d'appui à l'internationalisation de l'économie française	1 Région, 1 Président d'agglomération
La scolarisation des enfants en situation de handicap	ADF, AMF
La politique d'éducation prioritaire	ARF, ADF, AMF
Les politiques d'aide aux entreprises : les aides individuelles directes, les acteurs du développement économique local	ARF, AMG VF
Le pilotage de la politique en faveur de l'économie sociale et solidaire	Régions via le Conseil supérieur de l'ESS
La gouvernance de la politique de la petite enfance et du soutien à la parentalité	ADF, AMF, AdCF
Architecture, ciblage et efficacité des aides à la famille	Oui (via les membres du HCF)
La gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion	ARF, ADF, AMF, UNCCAS
Le pilotage de l'allocation aux adultes handicapés	ADF
La territorialisation de la politique du logement	ADF, AdCF, AMF
La politique maritime	ARF, ANEL, CNML
La politique de l'eau	AdCF, ARF
Les aides financières aux contrats de formation par alternance	ARF
La formation professionnelle des demandeurs d'emploi	ARF
Le bilan de la réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des monuments historiques	ADF, AMF
La politique de développement agricole	ARF
Affectation et mobilité des fonctionnaires sur les territoires	Elus membres du CSFPT
Le soutien au sport professionnel	AMF, ADF, ARF
La politique territoriale de l'emploi	ARF, ADF, AMF