

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

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 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME XVIII

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Par M. Bernard SAUGEY,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 23) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LA MARGINALITÉ DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » AU SEIN DE L’EFFORT BUDGÉTAIRE TOTAL DE L’ÉTAT EN FAVEUR DE L’ACTION PUBLIQUE LOCALE	8
A. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » : UNE MISSION AUX VOLUMES BUDGÉTAIRES LIMITÉS	9
1. <i>Les dotations budgétaires inscrites au sein de la mission</i>	9
a) Une répartition organique des crédits.....	9
b) Une mission aux volumes budgétaires limités.....	15
2. <i>Des indicateurs de performance peu pertinents</i>	17
B. L’EFFORT FINANCIER DE L’ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RÉVÈLE LA COEXISTENCE DE CONCOURS BUDGÉTAIRES HÉTÉROGÈNES	19
1. <i>La place prépondérante des prélèvements sur recettes</i>	22
a) La part la plus importante de l’effort financier total de l’État en faveur des collectivités territoriales	22
b) L’hétérogénéité des concours composant les prélèvements sur recettes	22
c) La modification du périmètre des PSR dans le PLF pour 2012	25
2. <i>Le poids majeur des dégrèvements</i>	25
3. <i>Le compte d’avances aux collectivités territoriales : la persistance d’anomalies maintes fois dénoncée</i>	26
a) Le reflet de la fonction de « fermier général » de l’État	26
b) La composition du compte d’avances aux collectivités territoriales.....	27
c) Les anomalies du compte d’avances aux collectivités territoriales.....	27
4. <i>L’actualisation du montant des transferts de fiscalité destinés à compenser les transferts de compétences</i>	28
a) La composition de la fiscalité transférée	28
b) Les dispositions du PLF pour 2012 relatives à la fiscalité transférée	29
c) Des transferts de fiscalité peu lisibles	30
5. <i>Des concours budgétaires complémentaires mais dispersés</i>	31
a) Venant d’autres ministères.....	31
b) La dotation globale de décentralisation « Formation professionnelle » à destination des régions.....	31
C. DES CONCOURS BUDGÉTAIRES EN BAISSÉ	32
1. <i>Le gel des dotations prévu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012</i>	32
2. <i>Des économies supplémentaires de 200,1 millions d’euros adoptées par l’Assemblée nationale</i>	33
II. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE AUX DIFFICULTÉS D’EMPRUNT	35
A. LE POIDS DES EMPRUNTS TOXIQUES	35
1. <i>Les risques liés aux emprunts toxiques</i>	35
2. <i>La difficulté de mesurer le poids des emprunts toxiques</i>	36
3. <i>Les raisons du recours aux emprunts toxiques</i>	37

4. La nécessité de maîtriser les risques liés aux emprunts toxiques	38
a) Des premières pistes peu contraignantes	38
(1) La signature d'une Charte de bonne conduite entre les banques et les élus	38
(2) Le médiateur des emprunts toxiques	39
b) La nécessité de dispositions législatives	39
B. LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MENACÉ	40
1. <i>L'anticipation des règles de « Bâle 3 »</i>	41
2. <i>Des solutions innovantes</i>	42
a) Une enveloppe de trois milliards d'euros	42
b) L'agence de financement des collectivités locales	43
c) Le pôle de financement des territoires	45
III. LA NÉCESSAIRE ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	
AU PROCESSUS NORMATIF	45
A. UN CONSTAT : LE POIDS DES NORMES	45
B. LA CCEN : SYMBOLE DE L'APPROFONDISSEMENT DE LA CONCERTATION	
ET DU DIALOGUE ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'ETAT	48
1. <i>La CCEN : une commission originale et nécessaire</i>	49
a) Un large champ de compétences	49
b) Un bilan largement positif	50
2. <i>Le nécessaire renforcement de la CCEN</i>	51
C. LA QUESTION DE L'ASSOCIATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES A	
L'ÉLABORATION DES NORMES FACULTATIVES	52
ANNEXE 1	54
« CHARTE DE BONNE CONDUITE ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS	
BANCAIRES ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES » DU 7 DÉCEMBRE 2009	
ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	59

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, mardi 8 novembre 2011¹, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 23 novembre 2011, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné², sur le rapport pour avis de M. Bernard Saugey, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du projet de loi de finances pour 2012.

Le rapporteur a estimé que l'année 2012 poursuivait l'**association des collectivités territoriales à l'effort des déficits publics de l'État**. L'année 2011 a inauguré un degré inédit de modération budgétaire pour les collectivités en application de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, selon laquelle les concours budgétaires de l'État fond l'objet d'un gel en valeur à hauteur du montant ouvert en loi de finances initiale pour 2010. A cela s'ajoute l'économie supplémentaire de 200 millions d'euros, dans le cadre de l'annonce par le Premier ministre d'une économie globale supplémentaire d'un milliard d'euros.

Le rapporteur a rappelé que la **mission « Relations avec les collectivités territoriales »**, dotée de 2,55 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,52 milliards d'euros en crédits de paiement du projet de loi de finances pour 2012, **ne représente que 2,5 % de l'effort global de l'État en faveur des collectivités**, qui s'élèverait, au titre de 2012, à plus de 100 milliards d'euros. La composition de cet effort mériterait un **effort de clarification**.

Le rapporteur a abordé la question de l'**accès des collectivités territoriales au financement bancaire**, rendu difficile en raison de l'anticipation, par les établissements bancaires, des règles prudentielles décidées par le comité de Bâle 3, selon lesquelles le ratio minimum de liquidités devra être relevé de 2 à 7 % entre 2013 et 2019. A cela s'ajoute le démantèlement récent de Dexia. **Le rapporteur a salué l'initiative des associations nationales d'élus locaux de créer une nouvelle Agence de financement des collectivités locales**, qui devrait voir le jour en 2012 et dont l'objectif est de diversifier l'offre de financement des collectivités territoriales.

Sur la question des emprunts toxiques, le rapporteur estime qu'une initiative pourrait être engagée afin de sécuriser les collectivités territoriales dans leurs relations avec les établissements de crédit et regrette que l'action de l'État, avec la signature d'une charte de bonne conduite et la mise en place d'un médiateur aux emprunts toxiques apparaisse timide face à l'importance de ce problème.

Enfin, le rapporteur a relevé que les normes représentaient toujours une part importante de l'activité quotidienne des collectivités territoriales et a salué le bilan positif de l'activité de la commission consultative d'évaluation des normes qui reflète la nécessité d'un dialogue constructif entre l'État et les collectivités. Il a estimé que l'activité de la CCEN devrait être élargie au stock de normes.

Prenant acte des observations formulées par M. Bernard Saugey, rapporteur pour avis, qui s'est à titre personnel déclaré favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » inscrits au projet de loi de finances pour 2012, votre commission a donné un avis défavorable à cette adoption.

¹ Le compte rendu de l'audition de M. Philippe Richert est consultable à l'adresse suivante : <http://intranet.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111107/lois.html#toc7>

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111114/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2012 reflète les profonds changements budgétaires et fiscaux introduits par l'adoption de la loi de finances pour 2010, avec la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la contribution économique territoriale et la réforme concomitante de la fiscalité locale.

En effet, l'année 2012 se caractérisera par la mise en place des nouveaux fonds de péréquation communaux, départementaux et régionaux et par l'application pleine et entière de la nouvelle fiscalité professionnelle issue de la réforme de 2009-2010. Ces deux points ne seront pas abordés par votre rapporteur dans le présent avis dans la mesure où ils font l'objet de nombreux travaux de la commission des finances. En outre, une mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'État et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale, mise en place en juillet dernier, rendra ses conclusions sur le sujet en février 2012.

Pour la deuxième année consécutive, les collectivités territoriales seront pleinement associées à l'effort de redressement des finances publiques. Le gel en valeur des concours de l'État continuera de s'appliquer, conformément aux dispositions adoptées dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Par ailleurs, le Gouvernement a fait adopter par l'Assemblée nationale une série d'amendements visant à renforcer la participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques, à hauteur de 200 millions d'euros. Le Premier ministre a indiqué, le 7 novembre 2011, que de nouvelles économies, représentant 6 à 8 milliards d'euros, devront être mises en œuvre avant la fin de l'année, certainement dans le cadre d'une prochaine loi de finances rectificative.

Dans un contexte économique morose qui nécessite la participation pleine et entière des collectivités territoriales à la reprise économique – rappelons qu'elles financent 73 % de l'effort d'investissement national –, ces dernières connaissent des difficultés d'accès aux crédits bancaires. Celles-ci sont liées, d'une part, à l'anticipation, par les établissements bancaires, des nouvelles règles prudentielles adoptées dans le cadre du comité de « Bâle 3 », qui devront pleinement s'appliquer dès 2019 et, d'autre part, au démantèlement récent de Dexia. S'y ajoutent la problématique des emprunts toxiques et de leur poids dans l'encours de la dette publique locale. Si les travaux de la Cour des comptes démontrent que les emprunts ne représentent

pas de risque systémique pour les collectivités dans leur ensemble, force est de constater que toutes les conséquences de ces crédits ne sont pas encore connues. C'est pourquoi plusieurs réflexions sont actuellement en cours afin de diversifier et de sécuriser les sources d'approvisionnement bancaires des collectivités territoriales. Les premières démarches devraient voir le jour dès 2012.

Enfin, la question des normes et de leur impact sur les finances des collectivités territoriales mérite une attention particulière. Malgré le moratoire des normes instauré le 6 juillet 2010, force est de constater que la « *maladie de la norme* » nécessite, dans un contexte économique et budgétaire difficile, l'application ou le renforcement d'outils de régulation avec, par exemple, le renforcement des pouvoirs de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) et l'extension de ses compétences au stock des 400.000 normes que les collectivités appliquent chaque jour. Le bilan largement positif de la CCEN reflète la nécessité d'un dialogue constructif entre l'État et les collectivités territoriales pour la construction d'une « *démocratie apaisée* ».

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

A titre liminaire, votre rapporteur constate avec satisfaction que la majorité des réponses au questionnaire adressé au Gouvernement et relevant de la Direction Générale des Collectivités Locales ont été envoyées dans le délai imparti.

En revanche, vingt réponses, relevant principalement des services du ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Réforme de l'État n'ont toujours pas été envoyées à votre rapporteur. Ce constat est incompatible avec l'esprit de LOLF et ne permet pas à votre commission de disposer de l'ensemble des éléments d'informations nécessaires pour assurer sa mission de contrôle.

Sous cette réserve, votre rapporteur relève que le PLF pour 2012 présente les mêmes caractéristiques de présentation que les projets de loi de finances précédents. Force est de constater que la répartition actuelle des concours budgétaires de l'État entre les prélèvements sur recettes et les dégrèvements, ceux soumis aux règles d'évolution de l'enveloppe normée de ceux qui ne le sont pas, ne facilite pas la lisibilité de la répartition des concours budgétaires de l'État en faveur des collectivités territoriales. Par ailleurs, la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui est l'objet du présent avis budgétaire, ne représente qu'une part modeste de l'effort financier total de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales.

C'est pourquoi le choix a été fait par votre commission d'élargir le champ de son avis afin d'y inclure l'ensemble des concours en faveur des collectivités.

A. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » : UNE MISSION AUX VOLUMES BUDGÉTAIRES LIMITÉS

1. Les dotations budgétaires inscrites au sein de la mission

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » regroupe les dotations allouées aux collectivités territoriales, inscrites au budget du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration. Le projet de loi de finances pour 2012 fixe leur montant à 2,556 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 2,515 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

a) Une répartition organique des crédits

Les dotations prévues par cette mission font l'objet d'une **répartition organique**, c'est-à-dire entre niveaux de collectivités.

Quatre programmes composent cette mission : les crédits inscrits au programme 119 sont destinés aux **communes** et aux **groupements de communes**, ceux du programme 120 aux **départements** et ceux du programme 121 aux **régions**. Le programme 122, quant à lui, regroupe des concours spécifiques à destination des collectivités et de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

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

Plus précisément,

- Les crédits inscrits au **programme 119**, consacré aux « Concours financiers aux communes et aux groupements de communes », représentent 815,2 millions d'euros en AE et 780,5 millions d'euros en CP, et sont répartis entre deux actions.

L'**action n° 1**, intitulée « Soutien aux projets des communes et groupements de communes », regroupe la **dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**, la **dotation forfaitaire titres sécurisés** et la **dotation de développement urbain (DDU)**.

La DETR regroupe, depuis 2011, les crédits de deux anciennes dotations : la dotation globale de l'équipement des communes (DGE) et la dotation de développement rural (DDR). Elle représentera, en 2012, 615,7 millions d'euros en AE et 650,3 millions d'euros en CP, comme en 2011, soit la somme des deux anciennes dotations.

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

Afin d'optimiser les masses budgétaires dédiées aux communes rurales et de réduire les délais d'instruction et de décision des investissements locaux, la DGE des communes et la DDR ont été fusionnées en une dotation unique¹ : la **dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**. Son montant au titre de 2011 s'est élevé à 617,7 millions d'euros, correspondant à la somme des montants 2010 des anciennes DGE et DDR.

Les modalités de calcul, organisées selon un schéma départemental, favorisent l'intercommunalité en lui réservant la plus grande part de l'enveloppe. En effet,

- **70 %** du montant total de la dotation sont liés à la population, le potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI éligibles, à savoir :

1. avoir une population inférieure à 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer ;

Ou

2. avoir une population qui n'excède pas 60 000 habitants et :

a. soit ne compter que des communes répondant aux critères d'éligibilité précisés infra pour les communes ;

b. soit avoir un potentiel fiscal moyen par habitant inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des EPCI à fiscalité propre de même catégorie et dont toutes les communes ont une population inférieure à 15 000 habitants.

- les **30 %** restants sont fonction de la densité de population du département et du potentiel financier moyen des communes éligibles. Plus précisément, les conditions démographiques et financières requises pour bénéficier de la DETR sont les suivantes :

1. avoir une population inférieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer ;

ou

2. avoir une population comprise entre 2 000 et 20 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 à 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer et un potentiel financier moyen par habitant inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes dont la population est comprise entre 2 000 et 20 000 habitants.

Un **système de garantie** est également prévu : le montant de l'enveloppe départementale ainsi calculée est au moins égal à 90 % et au plus égal à 110 % du montant de l'enveloppe versée au département l'année précédente au titre de la DGE et de la DDR.

La DETR a pour objet de financer la réalisation d'investissements ainsi que des projets dans les domaines économique, social, environnemental et touristique. En revanche, sont exclus les investissements faisant l'objet de subventionnements spécifiques de la part de l'État².

Une commission d'élus fixe la liste des opérations prioritaires à subventionner³ ainsi que les montants de subventions qui seront soumis pour avis à la commission d'élus.

¹ Article 179 de la loi de finances initiale pour 2011.

² Il en est ainsi, par exemple, de certains investissements des agglomérations nouvelles.

³ Une distinction est opérée entre, d'une part, les opérations menées par les communes, qui feront simplement l'objet d'un porter à connaissance et les opérations, plus importantes, conduites par les EPCI qui feront l'objet d'un avis de la commission.

La « dotation forfaitaire titres sécurisés »¹, représente, au titre du budget 2012, 18,9 millions d'euros en AE et en CP. Elle est destinée au financement des charges des communes équipées d'une ou de plusieurs stations d'enregistrement des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité électroniques.

Enfin, la dotation de développement urbain (DDU) représente 50 millions d'euros en AE et en CP, soit le même montant que celui des années 2009, 2010 et 2011.

La dotation de développement urbain

Créée en 2009², la dotation de développement urbain (DDU) est une dotation de péréquation dont peuvent bénéficier certaines communes réunissant les trois conditions cumulatives suivantes :

- être éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ;
- avoir une proportion de population habitant en zone urbaine sensible (ZUS) supérieure à 20 % de la population totale de la commune ;
- faire partie du périmètre d'intervention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) au titre du programme national de rénovation urbaine qui est consacré à la mise en œuvre de conventions pluriannuelles.

Les communes répondant à ces trois critères sont ensuite classées selon un indice synthétique de ressources et de charges prenant en compte le potentiel financier, le nombre de bénéficiaires d'aides au logement et le revenu moyen par habitant. La dotation est versée aux 100 premières communes de ce classement. L'attribution des crédits de la DDU fait l'objet d'une contractualisation entre les communes éligibles ou l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres, s'il est doté de la compétence politique de la ville, et le représentant de l'État dans le département. Les crédits sont ensuite répartis au niveau local sur la base de projets structurants répondant aux objectifs prioritaires fixés par le Gouvernement, après avis du Conseil national des villes.

L'action n° 2, « Dotation générale de décentralisation », reprend, d'une part, une partie des dotations compensant les charges globales de fonctionnement des communes ou de leurs groupements résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences et, d'autre part, des concours particuliers visant à compenser des charges spécifiques liées, par exemple, à la réalisation des documents d'urbanisme, la souscription de contrats d'assurance contre les risques contentieux liés à la délivrance des autorisations d'utilisation du sol, ou encore au financement des bureaux municipaux d'hygiène. Les crédits prévus dans cette action s'élèvent à 130,2 millions d'euros en AE et en CP.

¹ Créée par l'article 136 de la LFI pour 2009.

² Article 172 de la loi de finances initiale pour 2009.

- Le **programme 120, « Concours financiers aux départements »** est doté de 491,2 millions d'euros en AE et en CP. Il est divisé en deux actions : la première, consacrée aux « Aides à l'équipement des départements », comprend les crédits dédiés à la dotation globale d'équipement (DGE) des départements (224,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) tandis que la seconde contient uniquement les crédits relatifs à la dotation générale de décentralisation (DGD) des départements (266,7 millions d'euros en AE et CP).

- Le **programme 121, « Concours financiers aux régions »**, dont les crédits s'élèveraient, pour l'année 2012, à 894,7 millions d'euros en AE et en CP, ne contient qu'une unique action comprenant les crédits relatifs à la dotation générale de décentralisation (DGD) des régions¹.

- Le **programme 122 « Concours spécifiques et administration »** s'élevant à 355,2 millions d'euros en AE et 348,2 millions d'euros en CP, regroupe l'ensemble des concours financiers spécifiques gérés par le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration attribués aux collectivités territoriales ainsi que les crédits de la Direction générale des collectivités locales, celle-ci étant chargée de la réalisation des autres programmes de la mission. Ce programme est composé de quatre actions.

L'action n° 1, « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales », comprend, pour une enveloppe de 22 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP, les subventions visant à soutenir les collectivités territoriales touchées par des événements exceptionnels, à savoir :

- les subventions exceptionnelles aux communes minières (0,3 million d'euros en AE et CP), qui financent l'accroissement des charges d'entretien de ces communes lié à l'intégration, dans leur patrimoine, d'équipements appartenant aux houillères de bassin ;

- les subventions exceptionnelles aux communes en difficultés financières (2,7 millions en AE et en CP) à la suite de circonstances anormales prévues à l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Au titre du budget 2012, est comprise dans cette action la subvention dont bénéficieront les communes littorales de Bretagne pour faire face à la pollution provoquée par les algues vertes dans cette région (0,7 million d'euros) ;

- les subventions pour travaux divers d'intérêt local (19 millions d'euros en AE et 12 millions d'euros en CP).

¹ Le PLF pour 2008 a inscrit la dotation régionale d'équipement scolaire au sein des prélèvements sur recettes afin d'en simplifier et d'en agréger le mode de calcul.

Au total, cette action est dotée, pour l'année 2012, de 22 millions d'euros en AE et de 15 millions d'euros en CP.

L'action n° 2 « Administration des relations avec les collectivités territoriales » regroupe l'ensemble des crédits de fonctionnement et d'investissement alloués à la DGCL pour assurer ses missions d'élaboration et de suivi des normes applicables aux collectivités. Cette action est dotée, pour le budget 2012, de 1,9 million d'euros en AE et en CP, qui se répartissent entre les dépenses de fonctionnement courant (1 million d'euros en AE et en CP) et les dépenses d'investissement (0,9 million d'euros en AE et CP).

L'action n° 3 « Dotation générale de décentralisation » regroupe les crédits destinés à compenser une partie des charges globales de fonctionnement des collectivités territoriales résultant d'un transfert, d'une extension ou d'une création de compétences. Elle comprend les concours particuliers :

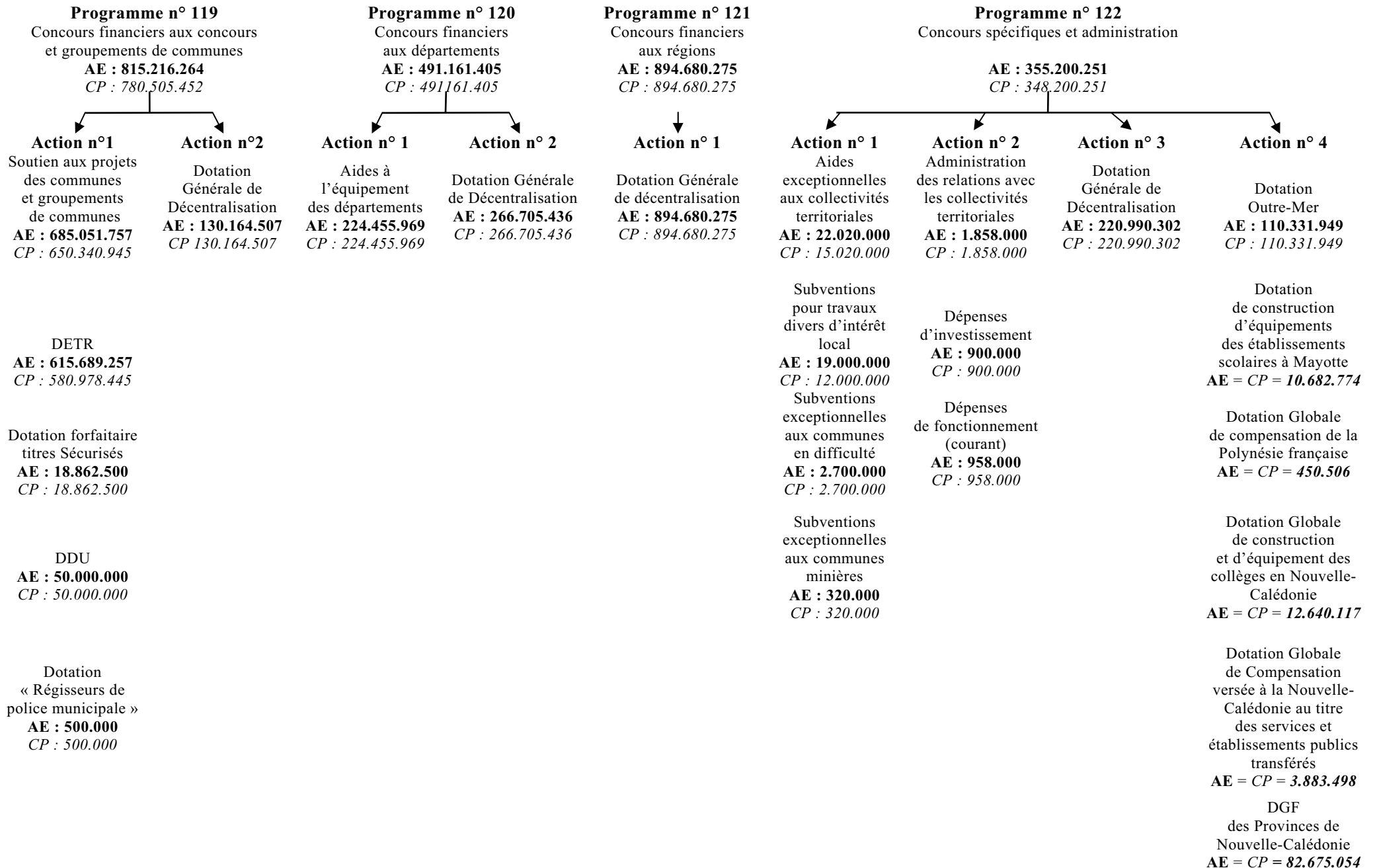
- en faveur des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains (87,8 millions d'euros en AE et CP) ;
- en faveur des ports maritimes (48,7 millions d'euros en AE et CP) ;
- en faveur des aérodromes (4 millions d'euros en AE et CP) ;
- pour les bibliothèques municipales et départementales de prêt (80,4 millions d'euros en AE et CP) ;
- pour le financement du transfert du domaine public fluvial (0,03 million d'euros en AE et CP).

Enfin, **l'action n° 4**, « Dotations Outre-mer », créée par la loi de finances initiale pour 2009, dotée de 110,3 millions d'euros en AE et en CP, regroupe cinq dotations dont bénéficient la Nouvelle-Calédonie, Mayotte et la Polynésie Française :

- la dotation globale de fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie (82,7 millions d'euros en AE et CP) ;
- la dotation de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés (3,9 millions d'euros en AE et CP) ;
- la dotation globale de construction et d'équipement des collèges en Nouvelle-Calédonie (12,6 millions d'euros en AE et CP) ;
- la dotation globale de compensation versée à la Polynésie française au titre des services et établissements publics transférés (0,4 million d'euro en AE et CP) ;
- la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires versée à Mayotte (10,7 millions d'euros en AE et CP).

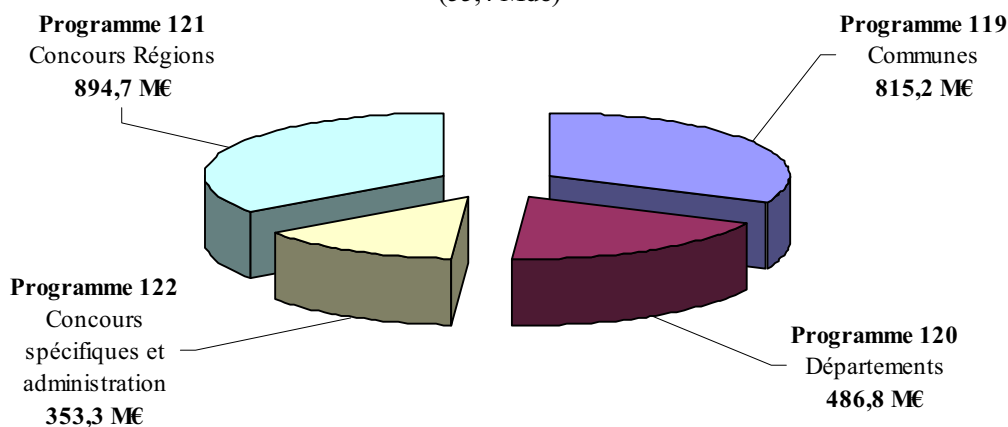
Le schéma suivant récapitule l'organisation de la mission entre les programmes la composant ainsi que les actions attachées à chacun d'entre eux.

MISSION RCT AE : 2.556.258.195 – CP : 2.514.547.383



Composition de la mission RCT en PLF 2012

(55,4 Md€)



Source : données de PLF 2012 (NB : les crédits de fonctionnement de la DGCL - 2M€ en PLF 2012 - ne sont pris en compte dans ce document)

b) Une mission aux volumes budgétaires limités

Les crédits de la mission diminuent entre 2011 et 2012 de 0,35 %, en raison de changements marginaux de périmètre de la mission entre les projets de loi pour 2011 et pour 2012.

Par ailleurs, selon l'annexe au PLF pour 2012 consacrée aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sont composés de dotations de fonctionnement, pour un montant de 1.513 millions d'euros (soit 64 % du total des crédits de la mission, avec la DGD représentant à elle-seule 60 % des crédits) et de dotations d'investissement, composées essentiellement de la dotation d'équipement des territoires ruraux (615,7 millions d'euros), la dotation générale d'équipement des départements (224,5 millions d'euros) et la dotation de développement urbain (50 millions d'euros).

Le tableau ci-dessous recense, au titre du PLF pour 2012 et en rappelant les montants adoptés dans la LFI pour 2011, l'ensemble des crédits et leur ventilation au sein de la mission RCT.

**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 2011	Demandées pour 2012	FDC et ADP attendus en 2012	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	FDC et ADP attendus en 2012
119	Concours financiers aux communes et groupements de communes	815 256 264	815 216 264		775 923 007	780 505 452	
1	Soutien aux projets des communes et groupements de communes	685 091 757	685 051 757		645 758 500	650 340 945	
2	Dotations générales de décentralisation	130 164 507	130 164 507		130 164 507	130 164 507	
120	Concours financiers aux départements	491 706 215	491 161 405		491 706 215	491 161 405	
1	Aides à l'équipement des départements	224 455 969	224 455 969		224 455 969	224 455 969	
2	Dotations générales de décentralisation	267 250 246	266 705 436		267 250 246	266 705 436	
121	Concours financiers aux régions	894 680 275	894 680 275		894 680 275	894 680 275	
1	Dotations générales de décentralisation	894 680 275	894 680 275		894 680 275	894 680 275	
122	Concours spécifiques et administration	483 426 429	355 200 251	75 000	476 534 429	348 200 251	75 000
1	Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	150 738 545	22 020 000		143 738 545	15 020 000	
2	Administration des relations avec les collectivités territoriales	2 356 316	1 858 000	75 000	2 464 316	1 858 000	75 000
3	Dotations générales de décentralisation	220 959 811	220 990 302		220 959 811	220 990 302	
4	Dotations Outre-mer	109 371 757	110 331 949		109 371 757	110 331 949	

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2012, Les relations avec les collectivités territoriales.

2. Des indicateurs de performance peu pertinents

Comme il l'a déjà indiqué à de multiples reprises, votre rapporteur regrette le manque de pertinence des indicateurs de performance accolés à la mission « Relations avec les collectivités ». **Ces indicateurs ne permettent pas au Parlement de mesurer l'efficacité de l'action des services de la DGCL.** Bien que nécessaires à l'information du Parlement, ils reflètent, au mieux, l'activité ou le niveau de moyens budgétaires alloués à un programme, au sens où leur évolution est fortement corrélée à celle des moyens mis à la disposition du responsable du programme. En effet, que représente, en termes de performance, l'augmentation des volumes financiers affectés à la péréquation horizontale ou verticale en termes de réduction des inégalités entre collectivités territoriales ? Que signifie la proportion de la population et des communes couvertes par l'intercommunalité en termes de performance de l'action publique locale ? Selon M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales, lors de son audition devant votre commission le 8 novembre dernier, *« les dotations gérées par [son] ministère se plient malheureusement mal à la mesure de la performance. »*

A l'absence de performance accolée aux indicateurs s'ajoute le caractère souvent dépassé de ces indicateurs. Déjà, dans son rapport pour avis de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » dans le cadre du budget pour 2011, M. Manuel Aeschlimann, rapporteur pour avis de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, constatait que **neuf indicateurs ont pour cible, à l'horizon 2013, des performances déjà atteintes depuis 2009, voire depuis 2008.** En d'autres termes, les indicateurs de la mission RCT se contentent de pérenniser des performances déjà atteintes ou prévisibles, sans aucun lien avec les besoins exprimés par les collectivités territoriales.

Votre rapporteur s'interroge sur les raisons de ce manque d'ambition et invite le gouvernement à chercher au plus vite, en vue de la rédaction du projet annuel de performance (PAP) de l'année prochaine, des indicateurs plus éclairants et surtout plus adaptés aux objectifs poursuivis.

**Tableau récapitulatif des objectifs et des indicateurs par programme
de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**

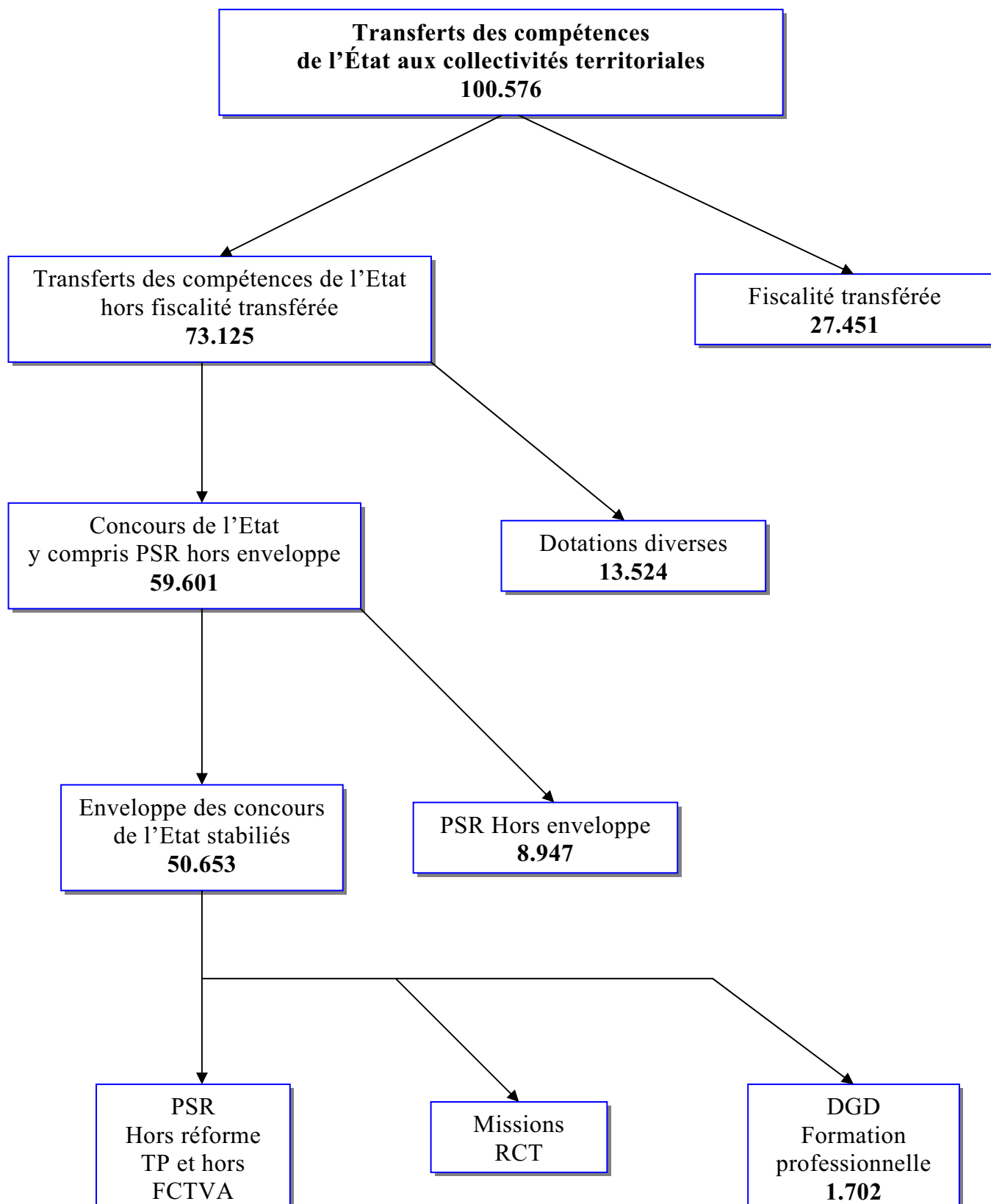
Programme	Objectif	Indicateur de performance
Programme n° 119	Promouvoir les projets de développement local	Pourcentage de projets dont le taux de subvention est compris entre 25 % et 35 %
		Délai séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet
Programme n° 122	Réduire les délais de parution des textes d'application relevant de la responsabilité de la DGCL	Délais réels de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL
	Améliorer l'information des collectivités territoriales et de l'administration territoriale sur la décentralisation	Réponses aux pouvoirs publics (Parlement, Cour des comptes, préfectures, ...)
Prélèvements sur recettes	Garantir une gestion des dotations adaptée aux contraintes des collectivités locales	Nombre, montant moyen et volume des rectifications du montant des dotations opérées en cours d'année
		Dates de communication des dotations
	Assurer la péréquation des ressources entre collectivités	Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation verticale
		Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation horizontale
	Renforcer et achever la couverture du territoire par l'intercommunalité	Proportion de la population et des communes couvertes par l'intercommunalité
		Niveau du CIF (communautés d'agglomération, communautés de communes à fiscalité professionnelle unique et à fiscalité additionnelle)
		Rapport entre la population regroupée dans des EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) et la population totale regroupée en EPCI
	Garantir un traitement rapide des demandes d'indemnisation pour les collectivités touchées par une catastrophe naturelle	Délai moyen de traitement des demandes d'indemnisation

B. L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RÉVÈLE LA COEXISTENCE DE CONCOURS BUDGÉTAIRES HÉTÉROGÈNES

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. En effet, selon l'annexe au PLF pour 2012 des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, les crédits de la mission ne représentent que **4 %** des concours de l'État aux collectivités (sur un total de 59,6 milliards d'euros) et **2,6 %** des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales (sur 100,6 milliards d'euros).

Ces derniers englobent plusieurs composantes. Plus de 70 % des concours budgétaires de l'État correspondent à des dotations abondées par des prélèvements sur recettes (PSR). S'y ajoutent les dégrèvements, le compte d'avance aux collectivités territoriales et la fiscalité transférée.

Le schéma suivant décrit sous forme simplifiée l'organisation de l'ensemble des transferts financiers de l'État dont bénéficient les collectivités. Force est de constater que la répartition budgétaire retenue dans les projets de loi de finances s'avère complexe et mériterait une **refonte d'ensemble destinée à en améliorer la lisibilité**.



**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 2011	PLF 2012 à périmètre constant 2011	PLF 2012 à périmètre courant
Prélèvements sur recettes (PSR) (hors réforme TP et hors FCTVA) (1)	46.354	46.363	46.415
Mission Relations avec les collectivités territoriales (hors crédits DGCL et TDIL) (2)	2.545	2.536	2.535
Dotations globales de décentralisation (DGD) Formation Professionnelle (3)	1.702	1.702	1.702
Enveloppe des concours de l'État stabilisée (4 = 1+2+3)	50.601	50.601	50.653
PSR hors enveloppe (5)	8.988	8.907	8.947
Concours de l'État, y compris PSR hors enveloppe (6 = 4+5)	59.589	59.509	59.601
Subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères (7)	2.136	1.946	1.946
Subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL) (8)	138	19	19
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs (9)	11.128	10.310	10.310
Produit des amendes de police de la circulation et des radars (10)	657	695	695
Reversement aux régions du compte d'affectation spéciale « Financement national de développement et de modernisation de l'apprentissage » (11)	-	-	555
Subventions diverses (12=7+8+9+10+11)	14.059	12.970	13.525
Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée (13=12+6)	73.649	72.478	73.125
Fiscalité transférée (14)	25.789	27.279	27.451
Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (15=13+14)	99.437	99.757	100.576

1. La place prépondérante des prélèvements sur recettes

a) La part la plus importante de l'effort financier total de l'État en faveur des collectivités territoriales

Les prélèvements sur recettes sont prévus à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Leur attribution est réservée à l'Union européenne et aux collectivités territoriales et leur emploi est limité aux cas où l'État est tenu de « *couvrir des charges incombant à des bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales* ». Les prélèvements sur recettes se traduisent, en pratique, par des prélèvements automatiques et globaux.

Représentant la part la plus importante de l'effort financier total de l'État en faveur des collectivités territoriales, soit 55 % de l'ensemble des transferts financiers aux collectivités territoriales, les PSR se répartissent en deux catégories :

- ceux **inclus** dans l' « **enveloppe normée** », sur laquelle votre rapporteur reviendra en deuxième partie du présent rapport, qui représentent, hors réforme de la taxe professionnelle et du FCTVA, **46,415 milliards d'euros** dans le PLF pour 2012 ;

- ceux **hors enveloppe**, qui comprennent les PSR issus de la réforme de la fiscalité directe locale (3,4 milliards d'euros), la dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés (0,04 milliard d'euros) et le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) (5,5 milliards d'euros), soit un total de **8,94 milliards d'euros**.

Ainsi, l'**article 15** fixe les prélèvements sur les recettes de l'État en faveur des collectivités territoriales à **55,4 milliards d'euros**, représentant 55 % des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales et 93 % des 59,6 milliards d'euros des concours budgétaires de l'État. La loi de finances initiale pour 2011 fixait leur montant à 55,34 milliards d'euros, soit une hausse de 0,04 %.

En y ajoutant les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (2,535 milliards d'euros) et la dotation globale de décentralisation au titre de la formation professionnelle dont bénéficient les régions (1,702 milliards d'euros), l'ensemble des concours de l'État s'élèvent à 59,601 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012.

b) L'hétérogénéité des concours composant les prélèvements sur recettes

Le prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État en faveur des collectivités territoriales se compose de 18 dotations budgétaires principales qu'il est possible de répartir en cinq grandes catégories :

- la **dotation globale de fonctionnement (DGF)**, qui représente à elle-seule, avec une enveloppe de 41,5 milliards d'euros en AE, près de 75 % du total des PSR. L'augmentation initiale de la DGF s'élevait à 0,2 % à périmètre constant, soit 77 millions d'euros. Cette augmentation a finalement été supprimée par un amendement du Gouvernement, question que votre rapporteur abordera plus loin.

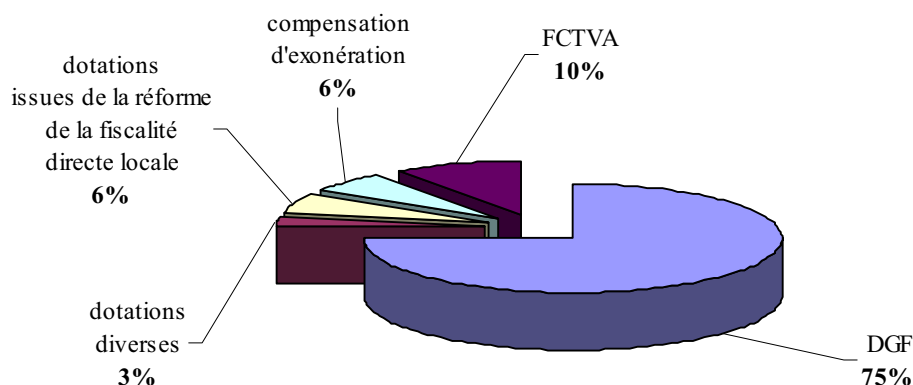
- les **compensations d'exonérations de fiscalité locale**, dont le montant s'élève à 3,3 milliards d'euros, représentant 6 % du montant total des prélèvements sur recettes.

- les **dotations issues de la réforme de la fiscalité locale** qui représentent un montant de 3,3 milliards d'euros, soit 6 % ;

- du **FCTVA** qui s'élève à 5,5 milliards d'euros, soit 10 % des PSR. La prévision du PLF pour 2012 relative au FCTVA est inférieure de 0,5 milliard d'euros à celle retenue pour le PLF pour 2011, en raison notamment des estimations du montant des investissements réalisés par les collectivités territoriales pour 2010-2011 ;

- des **autres dotations** pour un montant de 1,8 milliard d'euros (3 % des PSR).

Les prélèvements sur recettes en PLF 2012



Source : données de PLF 2012, champ courant calculs direction du Budget

Les prélèvements sur les recettes de l'État aux collectivités territoriales se composent de 18 dotations principales, qui sont parfois constituées elles-mêmes de plusieurs composantes, récapitulées dans le tableau suivant.

Intitulé du prélèvement	Montant en PLF 2012 (en milliers d'euros)
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF)	41 466 752
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)	24 000
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	50 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	5 507 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonération relatives à la fiscalité locale	1 912 752
Dotation élu local (DEL)	65 006
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	40 976
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	500 000
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)	326 317
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	661 186
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	20 000
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DRES)	2 686
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)	2 944 000
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	875 440
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	456 459
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)	447 032
Dotation de protection de l'environnement et d'entretien des voiries municipales	23 300
Dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés (DCPSF)	40 000
TOTAL	55 362 906

Source : Tableau réalisé à partir du projet annuel de performance consacré aux relations avec les collectivités territoriales annexé au projet de loi de finances pour 2012.

c) La modification du périmètre des PSR dans le PLF pour 2012

Par ailleurs, le périmètre des PSR (hors enveloppe et compris dans l'enveloppe normée) est modifié par rapport à celui du projet de loi de finances pour 2011 ce qui se traduit par un impact de 93 millions d'euros. En effet ;

- l'article 21 de la loi de finances rectificative pour 2011 du 29 juillet 2011 a créé un nouveau prélèvement sur les recettes de l'État, la dotation de compensation des contributions syndicales fiscalisées, dont le montant est évalué à **40 millions d'euros**. Cette dotation complète les prélèvements effectués au titre de la compensation de la réforme de la fiscalité locale. A également été créée, par l'article 139 de la LFI pour 2011, un PSR spécifique concernant la taxe générale sur les activités polluantes des matériaux d'extraction (dite « TGAP Granulats ») qui a finalement été supprimée avant même d'être appliquée ;

- le prélèvement sur recettes au titre de la compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale est majoré de **55 millions d'euros**, en raison des nouvelles exonérations de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ;

- la recentralisation des compétences sanitaires dans les départements de la Vendée, du Finistère et de la Sarthe conduit à une **diminution** de la DGF de **2 millions d'euros**, équivalant au montant de celle-ci qui était allouée aux trois départements au titre des compétences recentralisées.

2. Le poids majeur des dégrèvements

L'État prend en charge tout ou partie des contributions dues par les contribuables locaux afin d'alléger la pression fiscale pesant sur ces derniers. En se substituant au contribuable recouvré, l'État finance ainsi l'écart entre le produit émis (c'est-à-dire payé par les contribuables locaux) et le produit perçu (par les collectivités territoriales). En d'autres termes, la perte de recettes fiscales pour une collectivité territoriale est nulle en raison de l'intervention budgétaire de l'État.

Le PLF pour 2012 évalue à **13,30 milliards d'euros** le montant des crédits dus par l'État aux collectivités territoriales au titre des dégrèvements législatifs et des admissions en non-valeur (c'est-à-dire des impayés) d'impôts locaux, des compensations d'exonérations et dotations de compensations d'anciennes allocations compensatrices se répartissent comme suit :

- **10,01 milliards d'euros** au titre des dégrèvements, ce qui représente une baisse de moins de 7 % par rapport au PLF pour 2011, principalement imputables à la réforme de la taxe professionnelle avec :

- la poursuite de l'extinction des dégrèvements liés à la taxe professionnelle ;

- et une révision du coût des dégrèvements liés à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises au regard des données disponibles sur cette dernière en préfiguration des opérations de calcul des dispositifs de garantie individuelle des ressources ;

- **1,95 milliard d'euros** au titre des compensations d'exonérations ;

- **1,33 milliard d'euros** au titre des dotations de compensation d'anciennes allocations compensatrices, qui se répartissent entre la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (0,875 milliard d'euros) et la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (0,447 milliard d'euros).

Le total des dégrèvements, compensations d'exonérations et dotations de compensation d'allocations compensatrices représente plus de 13 % des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales.

Il convient de souligner que ces **crédits**, essentiellement **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 à alimenter le compte d'avances 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.

3. Le compte d'avances aux collectivités territoriales : la persistance d'anomalies maintes fois dénoncée

a) Le reflet de la fonction de « fermier général » de l'État

Le compte d'avances aux collectivités territoriales ne correspond pas à un concours financier de l'État aux collectivités territoriales *stricto sensu* mais matérialise la fonction de « fermier général » de celui-ci. Il retrace deux types de données :

- d'une part, **ses dépenses** retranscrivent les avances accordées aux collectivités territoriales. Leur montant correspond à la somme des émissions de rôles de l'année en taxe d'habitation, taxes foncières à laquelle s'ajoute la fraction de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) accordée aux départements au titre de la compensation financière du revenu de solidarité active (RSA), ainsi que les versements des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de cotisation foncière des entreprises (CFE), d'impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) et de taxes sur les surfaces commerciales ;

- d'autre part, **ses recettes** correspondent au produit des impôts directs locaux effectivement réglés par les contribuables locaux, ainsi que des dégrèvements et admissions en non-valeur pris en charge par l'État.

b) La composition du compte d'avances aux collectivités territoriales

Les **90,9 milliards d'euros** en AE et en CP dont bénéficie le compte d'avances aux collectivités territoriales se répartissent entre deux programmes :

- le **programme 832** « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie » est doté, pour 2012, de 6 millions d'euros en AE et en CP. Ce programme permet aux collectivités bénéficiaires de faire face à des difficultés momentanées de trésorerie ou de contracter des emprunts à moyen ou à long terme ;

- le **programme 833** « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » représente 90,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,4 % par rapport à 2011 et d'environ 50 % par rapport à 2010. Ce programme comprend deux actions :

- l'action n° 01 (Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes) enregistre le recouvrement par l'État puis le reversement intégral aux collectivités des impositions directes locales, énumérées à l'article 1641.I.1 du code général des impôts. L'enveloppe attribuée à cette action s'élève, dans le PLF pour 2012, à 84,3 milliards d'euros en AE et en CP. Il convient de rappeler que la croissance brutale entre 2010 et 2011, confirmée en 2012, des crédits accordés à ce programme s'explique par la réintégration, au sein du compte d'avances aux collectivités territoriales, des taxes se substituant à la taxe professionnelle en 2011. En 2010, à la suite de la suppression de la taxe professionnelle, la compensation avait été réalisée sous la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État ;

- l'action n° 02 (Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers) garantir aux départements le versement mensuel de la part de TIPP affectée à chaque département en compensation du transfert de la charge du RMI puis du RSA. A compter du 1^{er} janvier 2012, le Département de Mayotte bénéficiera également du versement mensuel de la part de TIPP affectée en compensation de la mise en œuvre du RSA à compter de cette date. Cette action dispose de 6 milliards d'euros de crédits en AE et en CP.

c) Les anomalies du compte d'avances aux collectivités territoriales

Il apparaît par ailleurs que le compte d'avances aux collectivités territoriales, qui devrait logiquement être déficitaire, présente de nouveau un excédent important : ce solde positif s'élève, dans le PLF pour 2012, à **650 millions d'euros**, soit une diminution de 55,6 % par rapport au budget

pour 2011. Malgré cette forte diminution, le paradoxe d'un excédent au compte d'avances a déjà été souligné à de multiples reprises par votre rapporteur lors de ses précédents avis budgétaires.

Comme l'avait rappelé notre ancien collègue Michel Mercier en 2007¹, le bénéfice net constaté pour l'État peut s'expliquer par les coûts supérieurs à leur coût réel des prélèvements de l'État pour frais d'assiette et de recouvrement et pour dégrèvements en non-valeur.

C'est pourquoi votre rapporteur appelle l'État à réapprécier, sans plus attendre, les modalités d'évaluation des frais induits par le recouvrement des impôts locaux afin de rééquilibrer le compte d'avances aux collectivités territoriales.

4. L'actualisation du montant des transferts de fiscalité destinés à compenser les transferts de compétences

a) La composition de la fiscalité transférée

La fiscalité transférée s'élève, dans le budget pour 2012, à 27,4 milliards d'euros et se compose de cinq taxes :

- la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCOM) (0,6 milliard d'euros) ;
- le droit départemental d'enregistrement et la taxe de publicité foncière (8,7 milliards d'euros) ;
- les cartes grises (1,9 milliard d'euros) ;
- la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (6,4 milliards d'euros) ;
- la taxe intérieure sur les produits pétroliers (9,8 milliards d'euros).

Les collectivités territoriales, et plus particulièrement les départements et les régions, ont bénéficié des transferts de fiscalité suivant :

- pour financer les transferts de compétences prévus par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983², les départements se sont vus attribuer les **droits d'enregistrement sur les mutations immobilières à titre onéreux (DMTO)** et la **taxe sur la publicité foncière** et les régions la **taxe sur les certificats d'immatriculation des automobiles** (dite taxe sur les « cartes grises ») ;
- les régions ont également bénéficié d'une **fraction de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance**, par la loi du 13 août 2004³, et les départements d'une part de la **taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)**.

¹ « Le compte d'avance aux collectivités territoriales », rapport d'information n° 82 (2007-2008) fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.

² Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

³ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

b) Les dispositions du PLF pour 2012 relatives à la fiscalité transférée

Plusieurs dispositions du PLF pour 2012 visent à actualiser les fractions d'impôts nationaux dont bénéficient les collectivités territoriales au titre des transferts de compétences. Ainsi, l'**article 10** ajuste les taux des fractions de la TIPP affectés aux régions métropolitaines et à la collectivité territoriale de Corse pour compenser les charges résultant de la modification, par l'État et conformément aux dispositions du 2^e alinéa de l'article L. 1614-2 du CGCT, des règles relatives au diplôme d'État d'infirmier et au diplôme d'État d'ergothérapeute. Le montant de la compensation est calculé en fonction du coût financier net de la réforme, qui tient compte plus précisément de quatre postes de dépenses principaux : les enseignements théoriques, les stages, le suivi pédagogique et les dépenses d'équipement ;

Le dispositif de compensation financière fait bénéficier chaque région métropolitaine et la collectivité territoriale de Corse d'une part du produit de la TIPP, par l'attribution d'une fraction des tarifs de cette taxe perçue sur les quantités de supercarburant sans plomb et de gazole vendues aux consommateurs sur le territoire de la région. Ce droit de modulation est limité, s'agissant de l'essence sans plomb, à plus ou moins 1,77 euro par hectolitre par rapport à la fraction de tarif attribuée et, pour le gazole, à plus ou moins 1,15 euro par hectolitre. Pour 2011, le montant du droit à compensation des régions s'évalue à 4,96 milliards d'euros.

En revanche, la compensation des charges des régions d'outre-mer répond à des règles différentes. Les charges nouvelles qui leur incombent sont compensées, depuis la régionalisation de l'assiette de TIPP en 2006, par un abondement de leur dotation générale de décentralisation (DGD) et non par transfert de TIPP, cette taxe n'étant pas en vigueur en outre-mer.

Par ailleurs, comme dans le cas des conseils généraux, le niveau des fractions régionales de tarifs de la TIPP ne peut être fixé de façon définitive qu'une fois connus les montants définitifs des droits à compensation financière des régions, ce qui ne sera pas le cas avant la fin 2011. Ainsi, une loi de finances rectificative révisera les fractions de tarifs attribuées aux régions, en fonction des droits à compensation au titre de l'exercice considéré.

Les départements bénéficient également d'un ajustement des taux de fraction de TIPP, prévu à l'**article 11**, dans le cadre de la nouvelle tranche des transferts de compétences en faveur des conseils généraux, prévus par les lois du 13 août 2004 précitée et du 26 octobre 2009¹. L'ajustement des fractions de TIPP au bénéfice des départements conduit à une hausse des recettes de ces derniers de 2 millions d'euros visant à assurer la compensation de 66,4 postes (ETP) devenus vacants avant le transfert des services ou parties de services des parcs de l'équipement transférés au 1^{er} janvier 2010.

¹ Loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.

L'**article 12**, quant à lui, ajuste le droit à compensation des départements métropolitains, des départements d'Outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon au titre de la généralisation du RSA. Celle-ci s'est en effet traduite par une prise en charge, par les conseils généraux, du montant forfaitaire du RSA majoré correspondant à l'ancienne allocation de parent isolé, qui était auparavant à la charge de l'État. Pour les départements métropolitains, cet ajustement revêt une importance particulière dans la mesure où le montant du droit à compensation est définitivement fixé cette année. Par ailleurs, est ajustée la compensation versée à ce titre aux départements métropolitains pour les années 2009, 2010 et 2011, et seulement pour l'année 2011 pour les DOM.

L'**article 13** transfère une fraction de la TIPP au département de Mayotte en contrepartie de la mise en œuvre du RSA à compter du 1^{er} janvier 2012. Une ordonnance, actuellement en cours de rédaction, vise à prévoir les modalités de calcul de la compensation de cette compétence pour les années 2012 à 2015.

Enfin, le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion, créé par la loi de finances initiale pour 2006, est reconduit en 2012, par l'**article 8**. Doté d'une enveloppe de 500 millions d'euros, ce dispositif, initialement destiné à soutenir l'effort financier des départements en faveur de l'insertion, a été réorienté vers la compensation du transfert du RMI-RSA aux conseils généraux. Sa reconduction prend en compte la généralisation du RSA dans les DOM, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

En d'autres termes, votre rapporteur constate que les dispositifs d'actualisation de la fiscalité transférée retenus dans le PLF pour 2012 sont identiques à ceux retenus dans les projets de loi de finances précédents.

c) Des transferts de fiscalité peu lisibles

Afin de garantir que les modes de compensation des transferts de compétences de l'État en faveur des collectivités territoriales ne portent pas atteinte à l'autonomie financière des collectivités territoriales, le législateur a favorisé, dès 1983, les transferts de ressources fiscales.

Ce principe a été conforté par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, selon lequel la compensation des transferts de compétences doit être réalisée « à titre principal » par l'attribution d'impositions de toute nature. Il est cependant critiqué, notamment par la Cour des Comptes¹, en raison de la confusion et de l'opacité du système de compensation, et en ce qu'il constitue « une réponse artificielle à l'exigence de ressources propres ». La question des difficultés budgétaires que connaissent actuellement les départements démontre l'acuité et l'urgence de ce constat.

¹ Cour des Comptes, Rapport public thématique « La conduite par l'État de la décentralisation », octobre 2009.

C'est pourquoi votre rapporteur, qui s'associe pleinement au constat de la Cour des Comptes, plaide pour qu'une réflexion s'engage sur la mise en place d'un **dispositif plus lisible pour toutes les collectivités territoriales**. Ce n'est qu'à l'issue de cette réflexion aboutissant à un nouveau système de compensation des transferts de compétences que les collectivités territoriales pourront assumer sereinement l'exercice des compétences que la loi leur a confiées et que le législateur pourra effectuer un suivi effectif de la bonne compensation des charges ainsi transférées.

5. Des concours budgétaires complémentaires mais dispersés

a) Venant d'autres ministères

Les collectivités territoriales bénéficient également de dotations complémentaires issues de six missions relevant d'autres ministères, crédits s'élevant à **1,611 milliard d'euros en AE et 1,373 milliard d'euros en CP**, qui se répartissent de la façon suivante :

- « Ville et logement » (336 millions d'euros en AE et 275 millions d'euros en CP) ;
- « Culture » (216 millions d'euros en AE et 258 millions d'euros en CP) ;
- « Outre-mer » (492 millions d'euros en AE et 373 millions d'euros en CP) ;
- « Écologie, développement et aménagements durables » (194 millions d'euros en AE et 91 millions d'euros en CP)
- « Politique des territoires » (216 millions d'euros en AE et 236 millions d'euros en CP, y compris fonds de concours) ;
- « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (137 millions d'euros en AE et 140 millions d'euros en CP).

b) La dotation globale de décentralisation « Formation professionnelle » à destination des régions

A ces dotations s'ajoute également la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » qui vise à compenser les transferts de compétences, en faveur des régions, en matière de formation professionnelle intervenus depuis 1983.

Cette dotation, qui s'élève, dans le PLF pour 2012, à 1,702 milliard d'euros en 2012 en AE et CP, correspondant à une stabilisation de cette dotation par rapport à 2011, est rattachée à l'action n° 02 (« 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. DES CONCOURS BUDGÉTAIRES EN BAISSSE

1. Le gel des dotations prévu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012

Le PLF pour 2012 poursuit la stabilisation en valeur du montant des concours financiers de l'État à leur niveau de 2010 prévu par la loi de finances pour 2011. Le maintien de cette règle confirme l'association des collectivités territoriales à l'effort d'assainissement des finances publiques. Alors que les concours budgétaires de l'État en faveur des collectivités progressaient auparavant selon une norme « zéro volume », c'est-à-dire selon un taux de croissance égal au taux d'inflation prévisionnel, ils sont désormais soumis à une progression en « zéro valeur ». En d'autres termes, les collectivités territoriales voient leurs concours financiers diminuer, chaque année, du taux d'inflation prévisionnel.

Cette règle a été proposée par le groupe de travail présidé par MM. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des Finances et Michel Thénault, sur la maîtrise des dépenses locales et figure à l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012¹ (LPFP). Selon ces dispositions, les crédits alloués aux collectivités territoriales dans le cadre des prélèvements sur recettes (à l'exception toutefois de ceux concernant le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) ainsi que ceux figurant à la mission RCT sont gelés à leur niveau 2010.

Cette innovation met fin à la hausse continue du montant des dotations versées par l'État aux collectivités territoriales : la Cour des Comptes avait rappelé que le total des différents concours financiers avait progressé de 18,5 % entre 2006 et 2009, alors même que le total des recettes des collectivités territoriales enregistrait, dans le même temps, une hausse de 14,5 %².

Cette mesure apparaît rigoureuse pour les collectivités territoriales, dans un contexte de crise économique soutenue. Pourtant, le Gouvernement estime que le gel des concours financiers de l'État est une mesure de protection pour les collectivités territoriales : le fait que l'évolution de l'effort financier de l'État soit encadrée par la LPFP interdit d'utiliser les concours versés par l'État aux collectivités territoriales comme une « variable d'ajustement » qui aurait pu être arbitrairement diminuée pour assurer le respect de la norme « zéro valeur ». En d'autres termes, il s'agit d'une sanctuarisation des concours versés aux collectivités territoriales, dont la progression triennale est garantie, lisible et contrôlée. A titre personnel, votre

¹ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

² Rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'exercice 2009, mai 2010.

rapporteur souscrit pleinement à ces objectifs car ils permettent d'associer les collectivités à l'effort de maîtrise des dépenses publiques et de responsabiliser les élus locaux en leur attribuant des ressources budgétaires contraintes.

Ainsi, selon les dispositions de l'**article 6** du PLF pour 2012, la DGF pour 2012 repose sur les mêmes options que celles retenues pour la DGF pour 2011 :

- l'accroissement de la DGF est affecté prioritairement à la péréquation. Toutefois, l'augmentation de la DGF, qui devait s'élever à 0,2 % par rapport au montant de 2011, équivalent à 77 millions d'euros, a finalement été gelée ; votre rapporteur y reviendra ;

- l'augmentation mécanique de certaines dotations forfaitaires la composant est absorbée par des redéploiements internes.

2. Des économies supplémentaires de 200,1 millions d'euros adoptées par l'Assemblée nationale

Lors de la séance du 21 octobre 2011, l'Assemblée nationale a adopté des amendements proposés par le Gouvernement visant à **diminuer de 200,1 millions d'euros les concours budgétaires de l'État** aux collectivités territoriales, conformément à l'annonce du Premier ministre le 24 août 2011 selon laquelle l'État « *allait faire un milliard d'euros d'économies supplémentaires sur ses dépenses dès la loi de finances pour 2012* ».

Cette diminution de 200,1 millions d'euros se répartit comme suit :

1. gel des concours budgétaires connaissant une progression dans le projet de loi de finances pour 2012 initial à leur niveau 2011, qui concerne :

- la dotation globale de fonctionnement des départements et des régions (économie attendue de **77 millions d'euros¹**) ;

- la dotation aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (**38 millions d'euros**) ;

2. la suppression :

- du prélèvement sur recettes spécifique concernant la taxe générale sur les activités polluantes des matériaux d'extraction (dite « TGAP granulats ») (**23,3 millions d'euros**) ;

- de la taxe sur les jeux automatiques (dite « taxe sur les flippers ») (**9,1 millions d'euros**) ;

3. le non abondement du fonds de solidarité des collectivités touchées par des catastrophes naturelles (**20 millions d'euros**) ;

¹ Le PLF pour 2012 prévoyait initialement un accroissement respectif de 64 millions d'euros et de 13 millions d'euros de la DGF des départements et des régions.

4. Pour atteindre l'objectif de 200,1 millions d'euros, le produit des amendes de police alloué aux collectivités serait « exceptionnellement en 2012 » amputé de **32,7 millions d'euros**. Le montant qui serait versé aux collectivités serait ainsi de 662 millions d'euros, équivalent à celui prévu en loi de finances initiale pour 2011 (657 millions d'euros).

Lors de son déplacement à Morzine (Haute-Savoie), le Premier ministre a annoncé l'application de nouvelles mesures budgétaires destinées à dégager 6 à 8 milliards d'euros. Ce nouvel effort pourrait concerner de nouveau les ressources budgétaires des collectivités territoriales.

La commission des finances du Sénat a adopté les propositions de la rapporteure générale, notre collègue Nicole Bricq, visant à supprimer les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale. Ainsi, notre commission des finances propose que :

- la DGF progresse, en 2012, de 0,2 %, conformément aux dispositions initiales du projet de loi de finances ;
- la dotation générale de décentralisation, la dotation « élu local » et la dotation d'équipement des territoires ruraux ne soient gelées seulement en 2012 ;
- la reconduction du fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté¹.

Les dispositions concernant les finances locales adoptées dans les articles non rattachés

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs dispositions intéressant les collectivités territoriales, dans le cadre de la discussion des articles non rattachés : ainsi, ont été adoptés :

- le dépôt d'un rapport du Gouvernement au Parlement, avant le 15 février 2012, sur les conséquences, pour le budget de l'État et des collectivités territoriales, de la création de l'agence de financement des collectivités locales sous la forme d'un établissement public, question sur laquelle reviendra votre rapporteur ;

- la revalorisation, en 2012, de 1,8 % des bases des taxes foncières (bâti et non bâti) ;

- la transmission au préfet, par les régions, les départements et les communes et EPCI de plus de 50 000 habitants, d'un rapport présentant les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, la composition et l'évolution de la dette ainsi que les dépenses de personnel, de subvention, de communication et d'immobilier. A partir des informations issues de ces rapport, le Gouvernement élaborera un rapport annexé au projet de loi de finances qui présentera la structure et l'évolution des dépenses et de l'état de la dette des collectivités territoriales ;

- la sécurisation de l'accès des collectivités territoriales aux informations déclarées par les entreprises sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;

- la possibilité, pour les collectivités territoriales et les intercommunalités, de communiquer entre elles des informations fiscales sur leurs produits d'impôts, concernant notamment la CVAE ;

¹ *Institué par l'article 83 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.*

- la mise en place d'un processus d'intégration fiscale progressive pour le cas des communes adhérentes à une communauté de communes à fiscalité additionnelle, pour une période maximale de 12 ans ;
- l'instauration d'un jour de carence pour le bénéfice des indemnités journalières en cas d'arrêt maladie des agents publics ;
- l'autorisation des collectivités territoriales à décider des exonérations de contribution foncière des entreprises (CFE) en faveur des producteurs de spectacles vivants musicaux et de variétés ;
- la remise, par le Gouvernement au Parlement, d'un rapport relatif à l'opportunité et la possibilité de transformer en dotations budgétaires tout ou partie des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission « Outre-mer », avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2013 ;
- la remise, par le Gouvernement au Parlement, d'un rapport relatif aux possibilités de réformes tendant à réduire le délai moyen constaté de jugement par la juridiction administrative, notamment dans le cadre de recours successifs, et tendant à mieux sanctionner les recours abusifs.

II. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE AUX DIFFICULTÉS D'EMPRUNT

A. LE POIDS DES EMPRUNTS TOXIQUES

Comme votre rapporteur l'a rappelé dans son avis budgétaire pour le PLF pour 2010, la crise économique et financière des années 2007-2009 a révélé les **dangers des emprunts « toxiques » sur le niveau d'endettement** des collectivités territoriales.

La constitution récente d'une commission d'enquête à l'Assemblée nationale sur les emprunts toxiques contractés par les collectivités jusqu'en 2008¹ et la publication du dernier rapport thématique de la Cour des Comptes², démontrent l'**acuité** des difficultés rencontrées par certaines collectivités et l'urgence de définir des réponses adaptées.

1. Les risques liés aux emprunts toxiques

Les emprunts dits « toxiques » concernent des produits financiers structurés souscrits avant 2009, classiques en apparence, mais reposant sur des indices sous-jacents de plus en plus volatils, tels que les marchés des changes ou les marchés obligataires hors de la zone euro, et de moins en moins négociables. En d'autres termes, le taux d'intérêt proposé n'est pas connu à l'avance.

¹ Mise en place le 8 juin 2011.

² Rapport public thématique, « La gestion de la dette publique locale », Cour des Comptes, juillet 2011.

Les **risques liés aux emprunts toxiques résident dans leur structure** qui se caractérise par :

- un enchaînement de taux d'intérêt bas – taux d'intérêt hauts, lié aux variations des indices sous-jacents ;
- leur durée plus longue que celle des produits classiques à taux fixe et à taux variable ;
- le fait qu'ils reposent sur des indexations fortement volatiles, telles que les parités de change ou les écarts de parité.

C'est pourquoi, comme le constate la Cour des Comptes dans son rapport précité, les produits structurés sont apparus attractifs pour les collectivités : celles-ci bénéficiaient dans un premier temps de **conditions ponctuellement plus favorables** (taux d'intérêt bonifié) en contrepartie d'un risque accru pendant la période ultérieure, caractérisée par une **évolution défavorable des taux d'intérêt**.

2. La difficulté de mesurer le poids des emprunts toxiques

Aucune statistique officielle n'existe actuellement pour apprécier la proportion des crédits toxiques au sein de l'encours de la dette locale, en raison tant de la grande diversité des produits structurés existant sur le marché que d'une matérialisation du risque différée dans le temps.

Dans son dernier rapport public thématique, la Cour des Comptes évalue, sur une dette locale qui s'élève à 160 milliards d'euros, à environ 30 à 35 milliards d'euros la part des produits structurés dont 10 à 12 milliards d'euros présenteraient un « *risque potentiellement élevé* ». Elle observe des « *risques élevés dans un nombre limité de collectivités* » et estime que « *si quelques centaines d'entre elles sont exposées au risque, c'est probablement moins d'une centaine qui sont exposées gravement* ». C'est pourquoi elle considère que **la situation financière de l'ensemble du secteur local n'est pas, a priori, menacée** et que les emprunts toxiques ne représenteraient **pas un risque systémique** pour les collectivités dans leur ensemble.

Toutefois, force est de constater 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 arrivée à son terme pour l'ensemble des emprunts contractés.

Une étude du cabinet FCL, reprise par la Cour des Comptes dans son rapport public thématique précité de juillet 2011, fait apparaître la proportion des produits très volatiles dans les encours des collectivités territoriales suivante :

- 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 %.

Votre rapporteur observe avec prudence les conclusions de la Cour des Comptes et estime que les conclusions de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les emprunts toxiques des collectivités permettront certainement de disposer de données plus précises sur la proportion de collectivités concernées ou menacées. En revanche, il rappelle **l'urgence de se doter d'outils statistiques permettant d'analyser et de mesurer la part des produits structurés au sein de l'encours de la dette publique locale**. C'est pourquoi il demande au Gouvernement de prendre de toute urgence les mesures nécessaires pour pallier cette absence.

3. Les raisons du recours aux emprunts toxiques

La Cour des comptes, dans son rapport public thématique précité, recense plusieurs facteurs pouvant expliquer le succès des produits structurés auprès des collectivités.

Tout d'abord, la Cour des comptes pointe **l'insuffisance des compétences internes des collectivités territoriales**. En effet, celles-ci ne disposent, pour la plupart d'entre elles, que des moyens humains et techniques adaptés à la gestion d'une dette classique, mais non pour assurer une gestion sophistiquée faisant appel à des produits structurés.

Un deuxième facteur est lié au **déficit d'information dont souffraient les assemblées délibérantes**. En effet, la « *vision de la situation était donc partielle puisque, pour connaître le coût réel d'une opération, il faut être en mesure de déterminer les montants négociés et les frais supportés au moment de l'acquisition et de la cession des options retenues, ainsi que les commissions et frais administratifs de l'établissement bancaire et de valoriser les risques pris* ». Les assemblées délibérantes ne disposaient pas de l'ensemble de ces informations qui étaient connues des seules banques. En d'autres termes, cette situation a placé les collectivités territoriales dans « *une situation de cécité préjudiciable à leur prise de décision* ».

Par ailleurs, le troisième facteur qui a pu jouer en la défaveur des collectivités territoriales est lié au **rôle des cabinets de conseil** qui ont pu entourer les élus lors de leur prise de décision. Lorsque les collectivités ont pu bénéficier des avis éclairés d'experts sur les risques encourus par la contraction d'un emprunt structuré, force est de constater que certaines d'entre elles ont préféré passer outre les mises en garde et les avertissements. D'autres, au contraire, ont bénéficié de conseils les incitant à souscrire ces emprunts. C'est pourquoi, 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, un quatrième et dernier facteur est l'absence du **contrôle de légalité sur ces contrats de prêt** de la part des services déconcentrés de l'État. En effet, l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que sont transmises au préfet « *les conventions relatives aux emprunts* ». Par ailleurs, le CGCT dispose également que les

actes relevant du droit privé – ce qui est le cas d'un contrat de prêt – ne sont pas soumis à l'obligation de transmission¹ ce que confirme d'ailleurs une circulaire du 25 juin 2010² 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. La nécessité de maîtriser les risques liés aux emprunts toxiques

a) Des premières pistes peu contraignantes

Bien que des solutions uniformes ne soient pas appropriées, conformément à ce qu'a indiqué M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales devant votre commission, la prise en compte des effets des emprunts toxiques sur les finances locales nécessite l'émergence de correctifs rapides et efficaces. Or, force est de constater que les premiers dispositifs mis en place par le Gouvernement s'avèrent décevants.

(1) La signature d'une Charte de bonne conduite entre les banques et les élus

Le 7 décembre 2009, sur initiative du Gouvernement, a été signée une **Charte de bonne conduite** à la suite d'une mission confiée à M. Éric Gissler, inspecteur général des finances, entre des associations nationales d'élus et certains établissements de crédit. Cette convention est destinée à garantir une distribution plus responsable des emprunts structurés aux collectivités territoriales.

Les **établissements bancaires** s'engagent, à travers la signature de cette Charte, à ne pas commercialiser des produits spéculatifs non adaptés aux besoins des collectivités territoriales, à mieux informer ces dernières sur les risques attachés aux emprunts structurés et à renforcer leur devoir de conseil. Les **collectivités territoriales**, quant à elles, s'engagent en faveur d'une plus grande transparence sur les risques liés à leurs emprunts, tant vis-à-vis des banques que vis-à-vis de leur assemblée délibérante et des citoyens.

Cette charte a été complétée par une **circulaire du 25 juin 2010**. Elle a vocation à appeler l'attention sur les risques inhérents à la gestion active de la dette par les collectivités et à rappeler l'état du droit sur le recours aux produits financiers et aux instruments de couverture du risque financier.

Force est de constater que la Charte de bonne conduite souffre d'un certain nombre de **faiblesses** pointées par la Cour des comptes. Celle-ci constate que « *la charte apparaît d'une portée limitée en raison du nombre restreint de ses signataires et du contenu de ses engagements pris. [...] ces mesures, même si elles apportent certains progrès ne semblent pas, sur le*

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

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

fond, à la hauteur des problèmes résultant de la diffusion des produits structurés. » En effet, les banques étrangères particulièrement actives sur le marché français n'ont pas été signataires de la charte et certains types d'emprunts structurés sont admis par la Charte.

(2) Le médiateur des emprunts toxiques

Un **médiateur pour les emprunts toxiques**, M. Éric Gissler, 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 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.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, « *la voie de la médiation a permis, dans un certain nombre de cas, de trouver des solutions avec les établissements bancaires et d'enrayer le risque financier qui pèse sur les collectivités* ». C'est pourquoi la mission du médiateur a été reconduite en 2011 et ses moyens d'action renforcés. Il devrait en être de même en 2012.

b) La nécessité de dispositions législatives

Face à l'urgence que représentent les difficultés rencontrées par certaines collectivités territoriales, la Cour des Comptes a formulé quinze recommandations visant à sécuriser les collectivités territoriales dans leurs relations avec les établissements de crédit. **Votre rapporteur partage plusieurs d'entre elles et estime qu'elles pourraient faire l'objet d'une initiative parlementaire sur cette question.**

Tout d'abord, la Cour des Comptes encourage la **diversification de l'offre de prêts**, par le recours systématique des mises en concurrence des établissements bancaires lors de chaque opération de financement ou de réaménagement. Elle se montre par ailleurs favorable à la **constitution d'une agence de financement des collectivités territoriales** dont l'ambition serait de proposer une nouvelle source de financement pour les collectivités, dans des conditions de concurrence et de sécurité financière renforcées. Cette question sera abordée par votre rapporteur ultérieurement.

Ensuite, la Cour des Comptes propose de **renforcer les moyens de contrôle interne et externe en matière de prêts** et surtout de renforcer les obligations d'information pesant sur les exécutifs locaux vis-à-vis de leurs assemblées délibérantes. C'est pourquoi elle demande que le projet de budget primitif soit accompagné, pour les collectivités les plus importantes, d'un **rapport sur la dette** présentant, d'une part, les résultats de la stratégie de gestion de la dette et de la trésorerie et, d'autre part, les caractéristiques de

chaque emprunt et contrat de couverture souscrit. Elle recommande également d'instaurer chaque année, sur la base du rapport précédemment mentionné, un **débat d'orientation de la dette** devant l'assemblée délibérante qui déterminera la stratégie de gestion de la dette. Enfin, la Cour des Comptes demande que **les contrats de prêt soient soumis à une obligation de transmission au contrôle de légalité** du préfet.

Enfin, la Cour des Comptes demande la mise en place d'une **cellule de suivi afin d'aider les petites collectivités territoriales** et identifier des solutions de sortie, en liaison avec les banques. En revanche, la Cour des Comptes estime nécessaire de ne **pas donner suite au projet de création d'une structure de défaisance**, réclamé par les élus locaux concernés, qui prendrait en charge la gestion des emprunts les plus risqués. Elle justifie sa position en relevant qu'une telle structure déresponsabiliserait les collectivités territoriales ayant souscrit de tels emprunts.

B. LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MENACÉ

Les collectivités territoriales rencontrent de plus en plus souvent des **difficultés à obtenir la totalité des prêts** dont elles ont besoin pour assurer leurs projets d'investissements locaux. Ainsi, les demandes de financement de la communauté urbaine de Marseille, qui s'élèvent à 200 millions d'euros, n'ont, à ce jour, reçu de réponses favorables des banques que pour un montant de 100 millions d'euros.

Selon une enquête conduite par des associations nationales d'élus dans le cadre des réflexions conduites par l'Association d'Études pour l'Agence de Financement des Collectivités Locales (AEAFCL)¹, les communes de plus de 50.000 habitants semblent les plus touchées : les grandes banques du secteur local n'ont répondu, en 2011, que dans 30 % des cas à la totalité du volume demandé par ces collectivités. Pour des demandes entre 5 et 9 millions d'euros et pouvant aller jusqu'à 20 millions d'euros, le volume moyen proposé par les banques est de 28 % de la somme demandée, obligeant ainsi les communes à **cumuler plusieurs prêts pour couvrir leur besoin**. En revanche, pour les communes de moins de 10 000 habitants, les difficultés de financement semblent plus limitées : en moyenne, sur trois banques sollicitées, moins d'une banque oppose un refus.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer le risque de raréfaction de l'offre de crédits. Outre la crise de liquidités à laquelle a été exposée l'économie mondiale à l'automne 2008, l'anticipation, par les établissements de crédits actifs sur le marché local, des règles émises dans le cadre du Comité de Bâle, rend moins favorable le contexte d'offre de crédits bancaires.

¹ 285 réponses reçues mais seules 130 collectivités ont emprunté à long terme en 2011. Par conséquent, les constats portant sur le volume, la durée des prêts et les marges pratiquées reposent sur l'analyse des réponses de ces 130 collectivités territoriales.

Votre rapporteur souligne que la prolongation de cette situation pourrait **retarder la mise en œuvre de nombreux investissements et ralentir**, de fait, **l'économie française dans son ensemble**, d'où l'urgence de rechercher des solutions pérennes de financement pour les collectivités.

1. L'anticipation des règles de « Bâle 3 »

La raréfaction de l'offre de crédit et la forte augmentation des marges pratiquées qui s'ensuit sont liées au nouveau cadre réglementaire du secteur bancaire, appelé « Bâle 3 », qui donne lieu à la rédaction d'une directive européenne qui devrait entrer en application partielle en 2013 et totale en 2019.

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

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.

C'est pourquoi certaines banques, qui répondaient encore en 2010 aux demandes des collectivités territoriales, se sont aujourd'hui désengagées de ce secteur, telles que le Crédit Agricole. Par ailleurs, la banque franco-belge Dexia, leader historique du financement des collectivités territoriales, vient de faire l'objet d'un démantèlement¹.

Par ailleurs, non seulement le crédit est devenu plus rare, mais il est également devenu plus cher, car soumis à une hausse des taux d'intérêt et des marges (commissions, frais de dossier).

Votre rapporteur constate que les collectivités territoriales sont les victimes d'un cadre réglementaire prudentiel qui leur est totalement inadapté. Pourtant, 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 fonction de fonctionnement au remboursement de la dette, ne peuvent recourir à l'emprunt que pour financer un nouvel investissement. C'est pourquoi, face aux conséquences systémiques que pourrait entraîner la diminution des volumes bancaires mis à disposition des collectivités, des solutions audacieuses et pérennes doivent être rapidement définies.

¹ Loi n° 2011-1416 du 2 novembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

2. Des solutions innovantes

a) Une enveloppe de trois milliards d'euros

Le besoin de financement des collectivités territoriales pour 2011 est estimé entre 18 et 20 milliards d'euros. Les établissements bancaires ne fourniraient, *a priori*, que 16 à 17 milliards d'euros, d'où un besoin de financement évalué à environ 3 milliards d'euros d'ici la fin de l'année.

C'est pourquoi le Premier ministre a annoncé, le 7 octobre 2011, la mise en place d'une enveloppe de trois milliards d'euros, issue du fonds d'épargne de la Caisse des Dépôts et Consignations, disponible depuis le 8 novembre 2011, afin de compenser l'insuffisance des financements ouverts par les banques aux collectivités territoriales.

Toutefois, cette solution nécessaire mais de court terme ne règle pas la question de la pérennité du financement des collectivités territoriales. Par ailleurs, le Gouvernement vient de décider d'affecter 500 millions d'euros de cette enveloppe aux établissements hospitaliers, qui connaissent également des difficultés de financement. Ainsi, les collectivités territoriales devraient bénéficier d'une enveloppe de 2,5 milliards d'euros.

D'après les informations fournies par M. Michel Bouvard, président de la commission de surveillance de la caisse des dépôts et consignations, la moitié de cette enveloppe sera directement distribuée par la Caisse des Dépôts et Consignations tandis que la seconde moitié prendra la forme de prêts de refinancement accordés aux établissements de crédit par le biais d'une adjudication qui a eu lieu le vendredi 4 novembre 2011.

Le Premier ministre a toutefois annoncé, lors du Congrès des Maires le 22 novembre 2011, une hausse de l'aide aux collectivités, portant ainsi l'enveloppe de trois à cinq milliards d'euros afin d'assurer le financement des dépenses de la fin de l'année 2011 et du début de l'année 2012.

Les prêts consentis aux collectivités territoriales par le biais de l'enveloppe de trois milliards d'euros

Les prêts proposés aux collectivités territoriales et aux établissements publics de santé auront une durée maximale de quinze ans. Ces prêts financeront les opérations d'investissement inscrites au budget 2011 et, sous certaines conditions, celles inscrites au budget 2012, à condition que le prêt correspondant soit engagé avant le 31 mars 2012 et dans la limite de 20 % de l'enveloppe globale.

Quatre types d'emprunts seront proposés aux collectivités territoriales : des emprunts à taux variables indexés soit sur le taux du livret épargne populaire, soit sur l'Euribor, soit sur l'inflation, et des emprunts à taux fixes.

Les banques se sont engagées, dans le cadre de cette enveloppe, à affecter ces liquidités au seul refinancement des prêts signés avec les collectivités territoriales et les établissements publics de santé, d'une part, et à transmettre un reporting précis sur les prêts octroyés afin de permettre le contrôle de l'État, d'autre part.

b) L'agence de financement des collectivités locales

La crise de liquidités de l'automne 2008 et l'anticipation, par les banques, des règles prudentielles imposées par Bâle 3, ont conduit les associations nationales d'élus à réfléchir à la mise en place d'un outil permettant de diversifier l'offre de financement des collectivités territoriales.

Ainsi, le 21 avril 2010, l'Association des Maires de France (AMF), l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF) et l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF)¹ ont créé une Association d'Étude pour l'Agence de Financement des Collectivités Locales (AEAFCL) afin de **réfléchir aux modalités de création et de fonctionnement d'une nouvelle agence de financement pour les collectivités territoriales**. L'objectif est de permettre à celles-ci de diversifier leurs sources de financement afin de sécuriser leur accès à la liquidité, y compris en temps de crise.

L'assemblée générale de l'AEAFCL du 20 septembre 2011 a officiellement adopté les principes de gestion et de fonctionnement définis en mai 2011. La future agence devrait être opérationnelle en 2012 et lancerait sa première émission avant la fin de l'année prochaine.

L'Agence procèdera à ses propres émissions obligataires sur les marchés internationaux pour octroyer directement des prêts aux collectivités. En d'autres termes, elle accordera des prêts aux collectivités sans passer par l'intermédiaire des banques, ce qui permettra de réduire les coûts de financement des investissements des collectivités et d'ouvrir un accès pérenne des collectivités à la liquidité.

La gouvernance de l'AFCL comportera **deux niveaux** :

- en amont sera constitué un **établissement public industriel et commercial (EPIC) local**, rassemblant les élus de différents niveaux de collectivités, qui serait présidé par l'un d'entre eux. Le conseil d'administration de cet EPIC fixerait les orientations stratégiques de l'Agence ;

- en aval, une **société anonyme (SA)**, établissement financier chargé de la gestion opérationnelle de l'Agence qui emploierait des professionnels chargés de la gestion opérationnelle. La SA sera elle-même dotée d'un **directoire** composé de professionnels du monde bancaire et d'un **conseil de surveillance**, présidé par le président de l'EPIC, réunissant des membres du conseil d'administration et de personnalités qualifiées en capacité de contrôler l'activité de la SA. La SA, qui prendrait le statut d'une institution financière spécifique², c'est-à-dire d'un établissement de crédit auquel l'État confierait une mission permanente d'intérêt public, devrait obtenir l'agrément de l'Autorité de Contrôle Prudentiel (ACP).

¹ Ces trois associations ont rapidement été rejointes par l'Association des Régions de France (ARF), l'Assemblée des Départements de France (ADF), l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), l'Association **F**inances **G**estion **É**valuation des collectivités territoriales (AFIGESE) et par 50 collectivités.

² Article L. 516-1 du code monétaire et financier.

Selon les associations d'élus à l'origine du projet, le statut juridique choisi devrait permettre à l'agence de disposer d'un triple A, et donc de pouvoir lancer des émissions obligataires dans des conditions financières proches de celles de l'État.

Les collectivités territoriales assureront le financement de l'Agence, leur versement étant une « condition d'octroi d'un crédit ». Le montant de ce ticket d'entrée dépendra de volume d'emprunt moyen d'une collectivité effectué au cours des dernières années. Cette avance au capital permet de faire jouer la solidarité entre collectivités de taille différente puisque, par définition, les plus importantes s'acquitteront d'une mise de fonds supérieure aux plus petites.

Toutefois, l'apport en capital, synonyme d'adhésion, n'équivaudra pas à un droit de tirage automatique : en effet, 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. Les promoteurs du projet se fixent comme objectif de pouvoir lever, à terme, 25 % des flux annuels d'emprunt du secteur local soit, pour un marché de 20 milliards d'euros, de l'ordre de 5 milliards d'euros. Les collectivités pourront, au maximum, recourir à l'agence pour la moitié de leurs besoins en crédits annuels, avec deux types de produits : emprunts à taux fixe ou emprunts à taux variable simple, indexé sur l'Euribor.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes a émis un avis positif à cette démarche, assortissant toutefois son succès au respect de certaines conditions de réussite :

- limitation de la clientèle aux collectivités territoriales françaises ;
- proposition de produits simples et sécurisés ;
- obtention de l'agrément délivré par l'Autorité des contrôles prudentiels ;
- mise en place de garanties des collectivités territoriales permettant l'obtention d'une note optimale ;
- capitalisation en fonds propres ;
- respect *a minima* des normes prudentielles de Bâle 3.

Ces conditions semblent être remplies par la future agence, au vu des déclarations des présidents des associations nationales d'élus à l'origine de cette démarche. En effet, d'après les principes adoptés lors de l'assemblée générale du 20 septembre 2011, la future agence n'offrira que des produits simples et sécurisés et s'interdit par avance de proposer à ses adhérents des produits structurés. Elle se conformera également aux exigences de Bâle 3, se dotera de règles en matière de responsabilité sociale et environnementale et procédera à une évaluation des comptes de chaque collectivité territoriale candidate.

L'AEAFCL a décidé d'engager le processus législatif qui donnera naissance à ce nouvel outil, qui complètera l'offre bancaire traditionnelle. Ainsi, deux amendements similaires¹ ont été adoptés par l'Assemblée nationale selon lesquels le Gouvernement déposera au Parlement, avant le 15 février 2012, un rapport sur les conséquences pour le budget de l'État et des collectivités locales de la création d'une Agence publique de financement des investissements des collectivités locales.

c) Le pôle de financement des territoires

Un partenariat est actuellement à l'étude entre la **Caisse des Dépôts et Consignations** et **La Banque Postale** pour financer les investissements des collectivités territoriales avec la constitution d'un pôle **public de financement des territoires**, confirmée par le Premier ministre le 5 novembre 2011. Ce projet apparaît d'autant plus d'actualité dans un contexte où la banque franco-belge Dexia vient d'être démantelée et où se pose toujours la question du devenir de l'activité de prêt de cet établissement en faveur des collectivités territoriales, qui représente un montant de 70 milliards d'euros.

Cette nouvelle banque publique des collectivités territoriales pourrait prendre la forme d'une « filiale commune », détenue majoritairement par La Banque postale qui se chargerait de commercialiser de nouveaux crédits. Cette nouvelle structure serait opérationnelle début 2012, d'après les indications fournies par M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales, lors de son audition devant votre commission. Les trois avantages d'un tel partenariat sont, selon l'AMF :

- la solidité financière, grâce à l'adossement de cette structure à la Caisse des Dépôts et Consignations ;
- la proximité, grâce au réseau de La Banque postale ;
- la démarche éthique, la nouvelle entité s'interdisant tout prêt toxique aux collectivités.

III. LA NÉCESSAIRE ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU PROCESSUS NORMATIF

A. UN CONSTAT : LE POIDS DES NORMES

Le groupe de travail portant sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales, présidé par notre ancien collègue M. Alain Lambert, avait souligné l'accroissement des charges pesant sur les collectivités, en raison, d'une part, de l'inflation des textes normatifs qu'elles doivent appliquer et, d'autre part, de la complexité des procédures qu'elles doivent

¹ L'un était notamment cosigné par MM. Jacques Pélassard, Christian Estrosi, Martial Saddier et Charles de Courson, l'autre signé par M. Michel Destot.

mettre en œuvre. Évalué à 400 000 par l'Association des Maires de France, les normes réglementaires ne cessent d'augmenter, leur nombre ayant « *franchi le seuil de l'overdose* ».

Comme le constate notre collègue, M. Éric Doligé, l'édifice normatif auquel sont soumises les collectivités territoriales est à la fois exponentiel, instable et obscur. Ainsi, à titre d'exemple, 80 % des articles législatifs et 55 % des articles réglementaires du code général des collectivités territoriales (CGCT) ont été modifiés en dix ans. Ce code, riche de 3 500 pages, est pourtant loin de couvrir l'ensemble des normes applicables aux collectivités.

La croissance exponentielle du nombre de normes s'imposant aux collectivités a des conséquences désastreuses pour les budgets locaux. Ainsi, notre collègue Claude Belot observe que les 163 projets de normes de l'État ayant donné lieu à une évaluation en 2009 représentaient plus de 580 millions d'euros, soit un montant légèrement inférieur à la nouvelle dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Cette accumulation des normes n'est pourtant pas le seul fait de l'État. En effet, force est de constater la multiplicité des prescripteurs qui contribue par ailleurs à une complexification croissante des procédures que les collectivités sont amenées à appliquer. La mission commune d'information relative aux conséquences de la révision générale des politiques publiques avait pointé le désarroi de nombreux maires face à l'émergence, quasi continue, de normes et leurs difficultés à les comprendre, dans un contexte de diminution des effectifs dans les services déconcentrés de l'État dans les territoires.

C'est pourquoi, face à ce constat, ont été mis en place un certain nombre de dispositifs tendant à limiter la croissance des normes :

- le **moratoire sur l'édiction des normes réglementaires**, instauré par une circulaire du 6 juillet 2010¹. Il s'applique à l'ensemble des mesures réglementaires dont l'adoption n'est commandée ni par la mise en œuvre d'engagements internationaux de la France, ni par l'application des lois. Par exception, si l'édiction d'une norme entrant dans ce champ d'application paraît absolument nécessaire aux yeux de l'administration, le projet de décret ou d'arrêté correspondant doit être communiqué au secrétariat général du Gouvernement préalablement à toute saisine du Conseil d'État. Il revient alors au Premier ministre d'apprécier si l'adoption d'un tel projet mérite un examen complémentaire. Dans l'affirmative, celui-ci est soumis, à sa demande, à la CCEN, le Premier ministre tenant strictement compte de l'avis par la commission pour déterminer si le projet peut être adopté ;

¹ 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.

- la **nomination d'un Commissaire à la simplification**¹, placé auprès du Secrétariat général du Gouvernement, et investi d'une double mission : d'une part, pour les entreprises, il est chargé de veiller à ce que l'impact des normes nouvelles soit correctement anticipé et évalué et, d'autre part, pour les collectivités territoriales, il pilote la mise en œuvre du moratoire tel que défini par la circulaire du 6 juillet 2010 ;

- la **saisine, par le Premier ministre, des trois principales associations nationales d'élus** (Association des Maires de France, Assemblée des Départements de France, Association des Régions de France), qui ont rendu, au cours de l'automne 2010, leur contribution, en précisant les secteurs générateurs de normes ;

Les secteurs pointés par les associations nationales d'élus

Pour l'Association des Maires de France (AMF) :

- accessibilité des bâtiments par les personnes en situation de handicap ;
- normes de sécurité relatives aux bâtiments ;
- environnement ;
- enfance ;
- urbanisme ;
- normes édictées par les fédérations sportives.

Pour l'Assemblée des Départements de France (ADF)

- secteur social et médico-social ;
- sécurité civile ;
- installations et équipements sportifs ;
- établissements accueillant du public.

Pour l'Association des Régions de France (ARF) :

- secteur des transports
- formation.

- la **saisine, par le Président de la République, du Président du Sénat**. Notre collègue, M. Éric Doligé, a été chargé d'une mission afin d'identifier les normes « *qui doivent être prioritairement modifiées en raison de leur caractère inadapté et coûteux* » et de « *proposer des mesures de simplification, ambitieuses et concrètes, pour desserrer les contraintes et alléger les coûts excessifs qui pèsent parfois sur nos collectivités territoriales.* » Son rapport² a été remis au Président de la République en juin 2011 et a fait l'objet d'une proposition de loi³ déposée au Bureau du Sénat le 4 août 2011. Par ailleurs, les commissions permanentes du Sénat ont également été sollicitées pour recenser les normes pouvant faire l'objet d'une simplification normative.

¹ Fonction actuellement occupée par M. Rémi Bouchez, conseiller d'État.

² Mission parlementaire de M. Éric Doligé, « *La simplification des normes applicables aux collectivités territoriales* », 2011.

³ Proposition de loi n° 779 (2010-2011) *Simplifier les normes applicables aux collectivités locales* ».

Les secteurs pointés par les commissions permanentes du Sénat

Pour la commission des Lois :

- le droit des sols ;
- la protection civile ;
- l'Outre-mer ;

Pour la commission des Finances :

- les SDIS ;
- l'accessibilité ;
- les normes de sécurité, notamment dans le domaine de l'aménagement urbain ;
- la réglementation des travaux publics ;
- les plans d'urbanisme ;

Pour la commission des Affaires Sociales :

- la politique du handicap ;
- la politique de la petite enfance ;

Pour la commission de l'Économie :

- la construction ;
- l'urbanisme ;
- l'environnement ;

Pour la commission de la Culture :

- les normes décidées par les fédérations et ligues sportives ;
- l'encadrement des élèves lors des séances de piscine ;
- les normes applicables aux jeux d'enfants.

Enfin, le député de Lozère, M. Pierre Morel-A-l'Huissier, vient de se voir confier une mission par le Président de la République sur l'ensemble des problèmes liés aux normes en milieu rural. Les conclusions de cette mission devraient être connues pour la fin de l'année.

Au-delà de ce travail de recensement des normes applicables qui pourraient faire l'objet d'une démarche de simplification, la seule démarche ayant abouti à des résultats concrets en matière d'analyse des conséquences financières des normes est incontestablement la mise en place de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

***B. LA CCEN : SYMBOLE DE L'APPROFONDISSEMENT DE LA
CONCERTATION ET DU DIALOGUE ENTRE LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES ET L'ETAT***

Face à ce constat, le groupe de travail présidé par M. Alain Lambert proposait la création d'une nouvelle commission. En effet, le rapport précité issu de ses travaux soulignait que « *seuls les projets de décret à caractère financier sont soumis obligatoirement pour avis au Comité des Finances Locales. La consultation des collectivités locales, systématique ou par pouvoir d'évocation, au sein du CFL ou d'un organe ad hoc pourrait être mise en place : c'est l'idée de la création d'une commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) avancée par le ministère de l'intérieur* ».

Mise en place le 25 septembre 2008, cette jeune commission a fait sensiblement évoluer les pratiques en imposant aux administrations productrices de normes la réalisation systématique d'études d'impact financier des projets de textes réglementaires concernant les collectivités territoriales.

1. La CCEN : une commission originale et nécessaire

a) *Un large champ de compétences*

Créée, dans ce contexte, en 2007¹, la CCEN est, à l'instar de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) une formation restreinte du CFL. Elle se compose de vingt-deux membres, dont quinze représentants des élus locaux, désignés parmi les membres titulaires du CFL, et sept représentants de l'État. Elle comprend également en son sein des experts, conviés par le président en fonction de l'ordre du jour, afin que la commission soit une véritable instance de référence en matière d'évaluation financière préalable. Il s'agit, le plus souvent, de représentants du Secrétariat général du gouvernement ou des associations d'élus. Ils assistent aux séances mais ne disposent pas de voix délibérative.

La CCEN est dotée d'un large champ de compétences. Elle **reçoit communication** de tous les projets ou propositions de réglementation et de législation nationale ou communautaire créant ou modifiant des normes imposées aux collectivités et à leurs établissements. Ces textes sont accompagnés d'un rapport de présentation et d'une fiche d'impact financier faisant « *apparaître les incidences financières directes ou indirectes des mesures proposées pour les collectivités territoriales* ». La CCEN dispose alors d'un délai de cinq semaines, pouvant exceptionnellement être ramené à 72 heures sur demande du Premier ministre, pour rendre son avis sur le texte dont elle est saisie.

La commission **peut également être consultée** par le Gouvernement sur tout projet de loi ou d'amendement ayant un impact technique et financier sur les collectivités. Cette consultation est toutefois laissée à la discrétion du pouvoir exécutif.

Ainsi, selon la doctrine de la CCEN, les critères d'éligibilité d'un texte à la CCEN sont les suivants :

- mesure réglementaire ;
- mesure obligatoire, étant entendu qu'un texte de nature réglementaire revêt *ipso facto* un caractère obligatoire ;
- mesure qui concerne les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics, de manière directe ou indirecte et non exclusive.

¹ 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 CGCT.

Ses avis, bien qu'obligatoires, ne sont pas des avis conformes : le Gouvernement peut donc s'abstenir d'en tenir compte.

Comme l'ont observé nos collègues Jacqueline Gourault et Didier Guillaume¹, la CCEN « *est la première instance de cette nature dont le champ de compétence épouse une part significative de la production normative, sous le prisme de l'impact financier des normes pesant sur les collectivités.* »

b) Un bilan largement positif

D'après le rapport d'activité de la CCEN pour l'année 2010, la commission a été saisie de 176 projets de texte réglementaire (118 décrets, 53 arrêtés et 5 ordonnances), soit une moyenne de 13,5 textes par séance. Au titre de l'année 2011 (jusqu'au 31 juillet 2011), selon les informations fournies à votre rapporteur, la CCEN s'est réunie à neuf reprises, a examiné 160 projets de textes réglementaires générant, pour les collectivités, pour 2011 :

- un coût avoisinant 393 millions d'euros ;
- des économies s'élevant à près de 13 millions d'euros ;
- des recettes potentielles évaluées à près de 114 millions d'euros.

Les avis rendus par la CCEN sont de quatre ordres : avis favorables, avis favorables avec recommandation, avis défavorables, avis défavorables avec recommandation. Depuis son installation en septembre 2008 jusqu'en décembre 2010, la CCEN n'a émis que 6 avis défavorables sur 405 avis rendus, soit une proportion de 1,5 % des avis émis. En 2010, seul un avis défavorable a été rendu concernant le décret relatif au fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE), les avis favorables représentant 92 % et les avis favorables avec recommandation 7 % des avis totaux. La grande proportion des avis favorables rendus par la CCEN ne doivent pas masquer la compétence pleine et entière exercée par la commission. Celle-ci n'hésite pas à assortir ses avis de recommandations ou d'observations qui s'avèrent, selon le rapport d'activité précité, dans une très large mesure, suivies d'effets par les ministères concernés.

Par ailleurs, en application des dispositions de l'article R. 1213-4 du CGCT, le président ou un des vice-présidents de la CCEN a usé en 2010, à 12 reprises, et entre janvier et juillet 2011, à 11 reprises, du pouvoir de reconduire le délai de cinq semaines dont dispose la CCEN pour se prononcer, les débats ayant mis en évidence la nécessité d'obtenir des éléments d'information supplémentaires ou ayant permis aux élus d'exprimer des réserves susceptibles d'être levées à l'issue d'une phase de concertation complémentaire. Au cours du premier semestre 2011, seuls six textes ont reçu un avis défavorable, dont quatre ont donné lieu à une nouvelle présentation

¹ *Rapport d'information n° 272 (2010-2011) fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, « Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée », de Mme Jacqueline Gourault et M. Didier Guillaume.*

des textes après modification, accueillis par un avis favorable de la CCEN. La proportion des avis défavorables émis entre septembre 2008 et juillet 2011 ne représente que 1,4 % du total des avis émis. La CCEN n'hésite pas à assortir ses avis de recommandations ou d'observations d'ordre général qui s'avèrent, dans une très large mesure, suivies d'effets par les ministères porteurs.

Votre rapporteur se félicite des progrès rapides réalisés par la CCEN à peine trois ans après sa mise en place. Il note avec satisfaction que la commission a permis de faire émerger une nouvelle culture de l'évaluation financière au niveau central. Désormais, les coûts potentiels d'une mesure sur les collectivités territoriales sont mieux pris en compte et mieux quantifiés. Plus largement, la création de la CCEN a eu un effet régulateur sur les administrations centrales et a apaisé leur « réflexe prescriptif ». Elles sont ainsi incitées à prendre des normes plus efficaces mais moins nombreuses.

2. Le nécessaire renforcement de la CCEN

La CCEN pourrait prochainement être amenée à intensifier son activité en étendant son activité au stock de normes, représentant environ 400 000 textes anciens opposables aux collectivités territoriales.

C'est ce que propose notamment notre collègue Claude Belot¹, qui souhaite soumettre, sans délai, à la CCEN, une « démarche pragmatique de toilettage des normes existantes », ce qui, concrètement, consisterait à :

- dresser sans tarder l'inventaire des normes adoptées avant sa mise en place mais qui, en raison d'une entrée en vigueur reportée, ne sont pas encore applicables ;

- soumettre ces normes à son examen pour lui permettre de se prononcer sur leur impact pour les collectivités.

Votre rapporteur soutient sans réserve cette proposition et estime par ailleurs qu'elle pourrait être complétée par une autre proposition également avancée par notre collègue Claude Belot : celle de rendre la saisine de la CCEN obligatoire sur toute proposition de loi ou d'amendement du Gouvernement concernant les collectivités territoriales. L'application de cette disposition permettrait de renforcer le pouvoir de la CCEN sur une part non négligeable de sources de l'activité normative que subissent les collectivités territoriales.

Par ailleurs, l'article 2 de la proposition de loi de M. Éric Doligé² propose d'élargir la composition de la commission afin de lui permettre d'accueillir des personnalités qualifiées, dont la nomination devrait être soumise pour avis au CFL. Il lui confie également le soin de procéder

¹ *Rapport d'information n° 317 (2010-2011) fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, « La maladie de la norme », de M. Claude Belot.*

² *Proposition de loi n° 779 (2010-2011) de simplification des normes applicables aux collectivités locales, déposée au Sénat le 4 août 2011.*

régulièrement, en sériant les domaines, à une revue du « stock des normes », en recensant et en évaluant les évolutions législatives et réglementaires intervenues dans les cinq années précédentes, et en proposant les simplifications ou suppressions jugées nécessaires. Le Gouvernement aurait l'obligation d'indiquer dans un délai de six mois, les suites qu'il entend donner à ces propositions. Enfin, cet article propose l'obligation de soumettre à la CCEN les règlements fédéraux pris par les fédérations sportives dans le cadre du pouvoir réglementaire qui leur est conféré.

C. LA QUESTION DE L'ASSOCIATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES A L'ÉLABORATION DES NORMES FACULTATIVES

La CCEN a permis la restauration d'un dialogue constructif entre l'État et ses administrations centrales et les collectivités, celles-ci ne devant pas être perçues comme un obstacle à l'activité normative du Gouvernement.

Les collectivités territoriales sont également soumises à l'application des normes techniques professionnelles facultatives de type AFNOR ou ISO. Ces normes, issues de processus de normalisation, sont le plus souvent d'application volontaire. Sur 30 000 normes françaises homologuées, moins de 400 ont été rendues obligatoires par un texte réglementaire ou législatif.

Malgré leur caractère facultatif, ces normes techniques sont souvent vécues par les collectivités comme obligatoires de facto, ou rendues obligatoires par contrat, notamment par les contrats d'assurance souscrits par des acteurs locaux.

En outre, elles sont exclues du champ d'application de la CCEN : celle-ci, aux termes des dispositions du CGCT, est appelée à connaître les seuls textes normatifs d'application obligatoire. En d'autres termes, les normes ISO ou AFNOR ne font l'objet d'aucune évaluation financière préalable et d'aucune consultation auprès des collectivités.

Votre rapporteur rappelle toutefois que la CCEN a mis en place des mécanismes, plus ou moins formels, afin d'assurer la participation des collectivités territoriales à l'élaboration de ces normes techniques. D'une part, le délégué interministériel aux normes intervient ponctuellement devant la CCEN afin qu'il expose devant ses membres l'actualité de la production normative en la matière. D'autre part, les collectivités territoriales ont été intégrées dans le système de normalisation : elles sont en effet représentées au conseil d'administration de l'AFNOR où siègent des représentants de l'Association des Maires de France et des fonctionnaires territoriaux. Enfin, un Comité de concertation « Normalisation et collectivités territoriales » (CCNC), dans lequel siègent des représentants d'associations nationales d'élus, a été mis en place en décembre 2000. Intervenant, à titre consultatif, dans le processus de normalisation piloté par l'AFNOR, il permet aux collectivités territoriales d'influer sur le contenu des normes facultatives qu'elles sont susceptibles d'appliquer et de se les approprier.

Votre rapporteur constate toutefois que, bien que significatives, ces avancées demeurent insuffisantes. Si les normes techniques sont élaborées de manière collective et consensuelle, force est de constater qu'aucune réflexion de fond sur le rapport coût / efficacité de la norme n'a été menée. C'est pourquoi, à l'instar de ce qu'a proposé notre ancien collègue M. Alain Lambert, pourrait être mise en place une différenciation claire entre les bonnes pratiques, d'une part, et les règles normatives, d'autre part, afin d'éviter que les collectivités ne se sentent en devoir de mettre en application des textes dénués de valeur prescriptive réelle.

*

*

*

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » figurant dans le projet de loi de finances pour 2012.

ANNEXE 1

« CHARTE DE BONNE CONDUITE ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES » DU 7 DÉCEMBRE 2009

À l'automne 2008, certains élus locaux ont dénoncé publiquement la présence dans leur dette de prêts qu'ils qualifiaient de toxiques. Pour mesurer l'ampleur du phénomène, le ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et celui de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi ont organisé le 3 novembre 2008 une réunion entre les représentants des associations d'élus locaux et les principaux établissements bancaires actifs dans ce secteur.

Au terme de cette table ronde, un accord s'est fait autour d'une double proposition :

- le traitement des cas particuliers relèverait du dialogue entre la collectivité locale et ses banquiers ;

- pour l'avenir une Charte de bonne conduite signée par les établissements financiers qui le souhaiteraient et les représentants des élus, régirait leurs rapports mutuels à l'occasion de la mise en place de nouveaux prêts, d'opérations d'échange de taux et de leur renégociation, pour éliminer les risques excessifs que le recours à ces produits peut comporter.

La présente Charte a pour objet de formaliser les engagements respectifs des établissements bancaires et des collectivités locales qui s'accordent pour considérer que :

- il est légitime pour une collectivité locale de développer une politique de gestion de la dette visant d'une part à profiter des évolutions qui lui sont ou seraient favorables, d'autre part à prévenir les évolutions de taux qui lui sont ou lui seraient défavorables ;

- le recours à une Charte de bonne conduite constitue l'instrument qui permet de concilier au mieux le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales d'une part, et le respect des règles de concurrence entre les banques d'autre part ;

- cette Charte est en outre à même d'assurer la complémentarité entre le recours à l'innovation financière qui a souvent permis aux collectivités locales des gains significatifs en matière d'intérêts financiers et leurs contraintes spécifiques liées à leur caractère public.

Les signataires conviennent que la présente Charte s'applique aussi bien aux nouveaux prêts et aux opérations d'échange de taux qu'à leur renégociation. Elle n'a pas d'effet rétroactif. Elle concerne les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et leurs syndicats.

PREMIER ENGAGEMENT : LES ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES RENONCENT À PROPOSER AUX COLLECTIVITÉS LOCALES TOUT PRODUIT EXPOSANT À DES RISQUES SUR LE CAPITAL ET DES PRODUITS REPOSANT SUR CERTAINS INDICES À RISQUES ÉLEVÉS.

Les collectivités locales ne peuvent prendre de risque sur le capital de leurs emprunts. Les établissements financiers signataires ne proposent pas de produits comportant un risque de change aux collectivités locales qui n'ont pas de ressources dans la devise d'exposition.

Afin de limiter les risques liés notamment à la difficulté pour les collectivités locales d'anticiper leur évolution et plus encore de s'en couvrir, les établissements bancaires signataires renoncent à proposer des produits financiers dont les taux évolueraient en fonction des index suivants :

– les références à des indices relatifs aux matières premières, aux marchés d'actions ou à tout autre instrument incluant des actions ;

– les références aux indices propriétaires non strictement adossés aux indices autorisés par la Charte, aux indices de crédits ou aux événements de défauts d'émetteurs obligataires, ou encore à la valeur de fonds ou à la performance de fonds ;

– les références à la valeur relative de devises quel que soit le nombre de monnaies concerné ;

– les références aux indices cotés sur les places financières hors des pays membres de l'OCDE.

Ils renoncent en outre à proposer des produits présentant une première phase de bonification d'intérêt supérieure à 35 % du taux fixe équivalent ou de l'*Euribor* à la date de la proposition et d'une durée supérieure à 15 % de la maturité totale.

DEUXIÈME ENGAGEMENT : LES ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES S'ENGAGENT À NE PLUS PROPOSER DE PRODUITS AVEC DES EFFETS DE STRUCTURE CUMULATIFS.

Il s'agit en particulier des produits pour lesquels le taux payé à chaque échéance est déterminé sur la base d'une incrémentation cumulative par rapport au taux de la ou des échéances précédentes (produits à effet cumulatif).

Cette caractéristique a pour conséquence pour la collectivité le paiement d'une échéance calculée sur la base d'un taux susceptible d'évoluer de manière toujours défavorable dans le temps et dont l'évolution peut difficilement être appréhendée sur la base d'un nombre limité d'observations d'index.

TROISIÈME ENGAGEMENT : LES ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES S'ENGAGENT, DANS LEURS PROPOSITIONS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES, À PRÉSENTER LEURS PRODUITS SELON LA CLASSIFICATION CONTENUE DANS LES TABLEAUX DES INDICES DE RISQUES CI-APRÈS.

Les produits proposés aux collectivités locales n'ont pas tous le même degré de complexité et les risques pour l'emprunteur ne sont pas de même ampleur.

Dans le souci de rendre plus transparent le dialogue avec les élus et entre l'assemblée délibérante et l'exécutif local et d'assurer la comparabilité entre les offres, les établissements bancaires s'engagent à utiliser la classification proposée des produits en fonction des risques supportés par les collectivités.

Les prêts structurés ou les opérations d'échange de taux sont classés en fonction des risques qu'ils comportent, d'une part à raison de l'indice ou des indices sous-jacents et d'autre part de la structure du produit.

Les établissements signataires ne commercialisent que des produits correspondant à la typologie suivante :

TABLEAUX DES RISQUES

	Indices sous-jacents			Structures
1	Indices zone euro		A	Taux fixe simple. Taux variable simple. Échange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Échange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel).
2	Indices inflation française ou inflation zone euro ou écart entre ces indices		B	Barrière simple. Pas d'effet de levier
3	Écarts d'indices zone euro		C	Option d'échange (swaption)
4	Indices hors zone euro. Écart d'indices dont l'un est un indice hors zone euro		D	Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé
5	Écart d'indices hors zone euro		E	Multiplicateur jusqu'à 5

QUATRIÈME ENGAGEMENT : LES ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES RECONNAISSENT LE CARACTÈRE DE NON PROFESSIONNEL FINANCIER DE COLLECTIVITÉS LOCALES ET LE FRANÇAIS COMME LANGUE EXCLUSIVE DE DOCUMENTS ET ILS S'ENGAGENT À FOURNIR AUX COLLECTIVITÉS LOCALES :

- une analyse de la structure des produits et de leur fonctionnement, en mentionnant clairement les inconvénients et les risques des stratégies proposées ;
- une analyse rétrospective des indices sous-jacents ;
- une expression des conséquences en termes d'intérêts financiers payés notamment en cas de détérioration extrême des conditions de marché (« stress scenarii ») : grille de simulation du taux d'intérêt payé selon l'évolution des indices sous-jacents ;
- pour leur permettre de valoriser l'ensemble de leurs instruments dérivés directs ou inclus dans des produits structurés des catégories B à E, les établissements financiers fournissent gracieusement au cours du 1^{er} trimestre de l'année la valorisation de leurs produits aux conditions de marché du 31 décembre N-1. La mise en place interviendra au plus tard pour les comptes administratifs de 2009.

CINQUIÈME ENGAGEMENT : LES COLLECTIVITÉS LOCALES S'ENGAGENT À DÉVELOPPER LA TRANSPARENCE DE DÉCISIONS CONCERNANT LEUR POLITIQUE D'EMPRUNTS ET DE GESTION DE DETTE.

Les grands axes de la politique d'emprunts et de gestion de dette seront présentés à l'assemblée délibérante par l'exécutif local afin qu'elle définisse la politique d'emprunts et de gestion de dette que l'exécutif doit mettre en œuvre.

Les collectivités locales s'engagent à utiliser la classification des produits contenue dans les tableaux des risques présentés *supra*. Les assemblées délibérantes pourront ainsi préciser les classes d'indices sous-jacents et de structures qu'elles autorisent leurs exécutifs à utiliser. Elles pourront si elles le souhaitent distinguer les instruments applicables à la mise en place de nouveaux prêts ou opérations d'échange de taux et ceux applicables aux renégociations ou réaménagements de positions existantes.

Elles s'engagent en outre à rendre compte de manière régulière à l'assemblée délibérante des opérations qu'elles ont menées en matière de gestion active de la dette.

SIXIÈME ENGAGEMENT : LES COLLECTIVITÉS LOCALES S'ENGAGENT À DÉVELOPPER L'INFORMATION FINANCIÈRE SUR LES PRODUITS STRUCTURÉS QU'ELLES ONT SOUSCRITS EN FOURNISSANT LES ENCOURS, LES INDICES SOUS-JACENTS ET LA STRUCTURE DES PRODUITS.

L'information relative à l'exposition de chaque collectivité locale aux produits structurés est de nature à permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer en toute connaissance de cause.

Aussi, l'exécutif de la collectivité locale devra fournir, lors du débat budgétaire, une présentation détaillée qui rappelle les encours des produits structurés, la nature des indices sous-jacents, la structure des produits et une analyse des risques liés à ces produits.

De plus, à l'occasion de tout nouveau financement ou de toute opération de gestion active de dette, les collectivités locales s'engagent à fournir cette même présentation aux établissements bancaires qu'elles sollicitent.

*

Les établissements financiers réaffirment leur volonté d'appliquer en toute transparence les engagements contenus dans la Charte et les associations d'élus s'engagent à promouvoir le contenu et les orientations de la Charte auprès de leurs adhérents. La date d'entrée en vigueur sera le 1^{er} janvier 2010. Au terme d'une année d'application, les signataires dresseront un bilan de son application et procéderont à une éventuelle mise à jour.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte du concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » figurant dans le projet de loi de finances pour 2012.

ANNEXE 2
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Caisse des Dépôts et Consignations

- **M. Michel BOUVARD**, président de la Commission de surveillance, député de la Savoie

- **Mme Brigitte GOTTI**, secrétaire général.

Association des Maires de France (AMF)

- **M. Philippe LAURENT**, vice-président, président de la commission des Finances, maire de Sceaux

- **M. Alexandre TOUZET**, chargé de mission Relations avec le Parlement.