3ème CONCOURS D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2013

Note de synthèse à partir d'un dossier portant sur la spécialité :

Finances publiques et économie financière

EPREUVE N° 11

Durée : 4 h
Coefficient : 4

SUJET :

Vous êtes administrateur(trice) territorial(e) au sein de la Direction « prospective financière et développement des territoires ». Votre directeur s'interroge sur l'environnement actuel des collectivités territoriales et des EPCI, et sur les outils d'adaptation des budgets locaux aux difficultés nées de cet environnement. A partir des documents qu'il vient de vous communiquer, il vous demande de lui rédiger une note qui lui permettra de répondre à ses interrogations.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Projet de loi de finances rectificative pour 2012, article 3 bis, création d'un fonds de soutien aux collectivités.	**Page 3**
Document n° 2	La gazette des communes, 11 mars 2013, « Gérer sa trésorerie au plus près, peut rapporter gros ».	**Page 5**
Document n° 3	Rapport au Gouvernement relatif au Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).	**Page 7**
Document n° 4	Commission des Communautés européennes, Politique de cohésion 2014/2020.	**Page 10**
Document n° 5	France Actualités *dépêche* ; « La fusion des collectivités alsaciennes n'aura pas lieu », 8 mars 2013.	**Page 14**
Document n° 6	Ministère de l'intérieur, Guide pratique, Loi du 16 décembre 2010, *Mutualisation des services au niveau communal.*	**Page 15**

Document n° 7	Patrice RAYMOND, « *Quand l'intelligence économique devient territorial* », *Documentaliste – Sciences de l'information*, déc. 2012.	**Page 18**
Document n° 8	La gazette des communes, 18 mars 2013, « *Bases minimales de CFE : l'urgence d'une remise à plat* ».	**Page 20**
Document n° 9	Projet de loi de finances pour 2013, Jaunes Budgétaires, « *Transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales* ».	**Page 22**
Document n° 10	La gazette des communes, 11 avril 2011, « *Richesse des Territoires : gare aux erreurs d'interprétation* ».	**Page 31**
Document n° 11	*Le Monde*, Béatrice Jérôme, Rapport public sur le bilan de la RGPP, La gazette des Communes.	**Page 32**
Document n° 12	Maire-info, 12 février 2013, « *Le gouvernement confirme la baisse supplémentaire des dotations en 2014 et 2015* ».	**Page 33**
Document n° 13	Service public Territorial, n°7 mars 2013, « *Quand l'information devient stratégique* »	**Page 34**
Document n° 14	Rapport AN, n°251, 2012-2013, au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2013, annexe n°40, Relations avec les collectivités territoriales.	**Page 37**
Document n° 15	Maire-info, 13 mars 2013, « Pacte financier Etat-Collectivités : Jean-Marc.	**Page 41**
Document n° 16	La gazette des communes, 25 avril 2011, « Coopération et mutualisation : L'inventivité au service des territoires ».	**Page 42**
Document n° 17	La gazette des communes, 11 mars 2013, Finances locales.	**Page 43**
Document n° 18	La gazette des communes, 14 février 2011, « *La marque de territoire : un levier de développement* ».	**Page 44**
Document n° 19	Rapport AN, n° 4030, 2011-2012, au nom de la commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux.	**Page 46**
Document n° 20	La gazette des communes, 8 avril 2013, « *Marges de manœuvre : prendre en compte le coût global des achats* ».	**Page 52**

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Document n°1 :

Projet de loi de finances rectificative pour 2012 :

ARTICLE 3 bis (nouveau) : Création d'un fonds de soutien aux collectivités ayant contracté des emprunts structurés

Commentaire : Le présent article propose la création d'un fonds de soutien, doté de 50 millions d'euros, au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements ayant contracté des emprunts structurés.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement, tend à instituer un fonds de soutien aux collectivités ayant souscrit des emprunts structurés.

A. L'OBJET ET LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DU FONDS DE SOUTIEN

Le fonds de soutien prévu par le présent article a vocation à apporter une aide financière aux collectivités particulièrement fragiles qui n'auraient la possibilité de financer seules, « *même par des efforts tant en recettes qu'en dépenses* », le coût de sortie ou de réduction du risque de leurs emprunts structurés les plus sensibles.

Une procédure et un calendrier sont définis : les collectivités intéressées devront déposer une demande auprès du préfet avant le 30 septembre 2013. La chambre régionale des comptes compétente est alors saisie afin d'estimer « *la capacité de la collectivité à prendre en charge financièrement le coût de refinancement de ses emprunts* » et doit rendre son avis dans un délai d'un mois. Si cet avis est favorable, la collectivité doit signer une convention avec l'Etat avant le 31 décembre 2013. Cette convention devra « *notamment comporter le montant de la subvention et son échelonnement ainsi que le plan pluriannuel de retour à l'équilibre auquel s'engage la collectivité ou le groupement* ».

Le projet de convention peut être soumis pour avis à la chambre régionale des comptes.

Pour une partie de ses ressources plafonnée à 5 millions d'euros, le fonds peut également être utilisé pour« *participer à la prise en charge de prestations d'accompagnement destinées à faciliter la gestion de l'encours de dette structurée* » au profit de collectivités et groupements de moins de 10 000 habitants.

Selon l'exposé des motifs de l'amendement du gouvernement, ce financement partiel pourrait s'organiser autour« *d'une prestation de service mise en place par l'État par exemple via un accord cadre avec l'UGAP* ».

B. LES RESSOURCES DU FONDS

Le fonds, qui sera géré par l'Agence de services et de paiement, est doté de **50 millions d'euros**, au titre de 2012. Le ministre chargé du budget a confirmé en séance publique que « *le gouvernement n'était pas favorable à sa pérennisation qui ferait courir le risque d'exonérer de toute responsabilité certains établissements bancaires* ».

La charge de son financement est répartie« paritairement » entre l'Etat et les collectivités territoriales.

L'Etat apporte **25 millions d'euros** sous forme de **crédits budgétaires** ouverts sur le programme« 122. Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Cet abondement de crédits figurait à l'état B du présent projet de loi de finances rectificative pour 2012, antérieurement au dépôt par le Gouvernement de son amendement.

Selon l'exposé des motifs, et de manière assez symbolique, il est précisé que « *ces ouvertures sont rendues possibles par le relèvement des impositions pesant sur les établissements bancaires et le secteur financier voté dans le cadre de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 (doublement du taux de la taxe sur les transactions financières et de la taxe de risque systémique sur les banques).* »

Les **25 millions d'euros** restant sont prélevés sur le **produit des amendes de police (amendes forfaitaires hors radars et amendes majorées) destinées aux collectivités territoriales**.

En conséquence, le II du présent article prévoit un prélèvement exceptionnel sur les recettes des collectivités retracées dans la section « Circulation et stationnement routiers » du compte d'affectation spéciale« Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

Il convient de rappeler que **les collectivités territoriales se voient affecter**, en application de l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005, **53 % du solde du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et du stationnement « hors radars »**,après déduction des dépenses liées au déploiement du procès-verbal électronique détaillées ci-dessus, les **47 % restant**revenant au **budget général**, pour une affectation au « désendettement de l'Etat ».

Cette clef de répartition - 53 % / 47 % - a cependant connu **en 2012** une exception puisque **le précédent gouvernement avait prélevé 32,6 millions d'euros sur la part revenant aux collectivités pour abonder les 47 % revenant à l'Etat,** dans le cadre de la réduction de 200 millions d'euros des concours de l'Etat aux collectivités, décidée en août 2011.

Afin d'assurer la neutralité financière pour le budget de l'Etat du nouveau prélèvement prévu pour alimenter le fonds de soutien, et d'éviter que les 25 millions d'euros se reportent, à hauteur de 47 % (soit 11,75 millions d'euros), sur la part de l'Etat, le présent article propose de **majorer** du même montant **le transfert exceptionnel de 2012 qui s'élèverait donc à 44,397 millions d'euros**.

Document n°2 :

5

Budget

Gérer sa trésorerie au plus près peut rapporter gros

L'optimisation de la trésorerie ne semble plus prioritaire face à la gestion des liquidités. Pourtant, s'il provient d'un prêt à long terme, l'excédent de trésorerie coûte cher en frais financiers.

«Même si Bercy ne publie plus de chiffres depuis fin 2008, le solde moyen journalier des collectivités au Trésor a doublé, passant de 20 à 40 milliards d'euros en quatre ans. Au 31 décembre 2012, il pourrait dépasser les 50 milliards», estime Philippe Rogier, président du cabinet Public finance. La gestion en trésorerie zéro a tendance à être mise en sommeil au profit de la gestion des liquidités. «Les collectivités préfèrent lever des fonds quand ils leur sont proposés. Tant pis si cela génère des excédents de trésorerie», constate Vincent Ponson, consultant chez Finance active.

«Les élus doivent néanmoins garder à l'esprit que le montant du dépôt libre des collectivités représente un risque: il justifie bien des mesures, réformes et péréquations récentes, analyse Franck Valletoux, président de Stratégies locales. Les communes et leur groupement doivent accepter d'entrer au plus vite dans un processus de négociation afin de mieux utiliser ces excédents localement avant qu'ils ne soient "captés" au titre de la solidarité nationale.»

Payer plus tard

Les crédits revolving et lignes de trésorerie ne sont plus aussi courants et souples qu'auparavant. «En termes d'indexation, sur certaines lignes, les taux ne sont plus fixés au jour le jour, mais à la semaine, voire au mois. Pour faire de la gestion au jour le jour, il faut multiplier les tirages, ce qui est lourd à gérer au niveau administratif et augmente les coûts», regrette Marc Bouchoux, chargé de la gestion active de la dette à Grenoble Alpes métropole (28 communes, 400000 hab., Isère).

Face à l'envolée des marges sur les lignes de trésorerie, quelques directions financières utilisent les billets de trésorerie. «Cela permet d'optimiser les frais financiers malgré les commissions de non-utilisation des lignes de trésorerie. Sur deux émissions, l'une de 10 millions d'euros sur huit jours, l'autre de 20 millions sur 26 jours, nous avons économisé 10000 euros», se félicite Marc Bouchoux. Selon lui, les billets sont actuellement un outil complémentaire pour gérer les pics de dépense à moindre coût. «Cependant, note Philippe Rogier, les agences de notation et l'Autorité des marchés financiers imposent des lignes de back up [garanties, ndlr] en lignes de trésorerie ou en crédit revolving pour pouvoir émettre ces billets.»

Il faut donc travailler sur ses recettes et ses dépenses, et tenter qu'elles coïncident au maximum. Il est possible notamment de fixer des règles avec le comptable public dans la priorisation des paiements. «Dès que nous percevons la dotation de l'Etat, le lendemain, le trésorier débloque les dotations aux communes», note Nicole Tuzzolino, responsable de la dette et de la trésorerie de Grenoble Alpes métropole. Ses services, dans les délibérations de subvention, prévoient aussi des délais de paiement et l'étalement des versements. «Nous demandons chaque mois à nos organismes satellites leur niveau de trésorerie afin de leur verser des subventions seulement lorsqu'ils ont réellement besoin de la somme», ajoute David Lamoury, gestionnaire de la dette et de la trésorerie à la ville de Lyon (492600 hab., Rhône).

Des outils qui se raréfient

Les lignes de trésorerie sont de plus en plus difficiles à obtenir car nombre de banques n'en ouvrent plus de nouvelles. Leur prix s'est envolé: elles coûtent aujourd'hui entre 200 et 250 points de base, sans compter une commission de non-utilisation de 0,05 à 0,25 % et une commission d'engagement de 0,10 à 0,20 %.

De leur côté, beaucoup de crédits revolving arrivent en fin de vie, et les banques, hormis le Crédit agricole, n'en proposent plus. Ils permettent de rembourser, dès qu'on a un excédent de trésorerie, tout ou partie de son emprunt et de reconstituer ainsi ses droits à prêt.

20 euros
de frais financiers par tranche d'un million d'euros sont économisés chaque année en empruntant en ligne de trésorerie (à 2,60 %, marge incluse) plutôt qu'immédiatement en long terme (à 4,5 %).

Un travail de fourmi

Il faut aussi veiller à ce que les recettes rentrent bien en temps et en heure. «Établir un plan trésorerie est difficile et ingrat mais cela permet de payer moins de frais. C'est de la cuisine interne, qui impose un gros travail de fond. Chaque matin, il faut faire le point avec son trésorier et mobiliser les fonds au plus fin. C'est un travail de fourmi qui ne se voit pas au budget mais peut rapporter beaucoup!» souligne Alain Cazenave, directeur des finances à la région Champagne-Ardenne (lire l'encadré p.39).

Autre solution, politiquement plus difficile: voter un compte administratif en déficit. En effet, «une collectivité affichant une trésorerie excédentaire récurrente peut rééquilibrer son fonds de roulement en clôturant un exercice déficitaire. Ainsi, elle pourra aller piocher dans cet excédent de trésorerie structurelle», conclut Vincent Ponson.

Claire Chevrier



Alain Cazenave, directeur des finances de la région Champagne-Ardenne.

C. MANDUELET

Champagne-Ardenne • 1,3 million d'hab.

Prioriser ses dépenses pour baisser les frais

Face à l'envolée du coût des lignes de trésorerie, la région, début 2012, a affiné son plan de trésorerie et établi une priorisation des dépenses. Désormais, elle ne paye plus en fonction des appels de fonds, mais de l'état de sa trésorerie. « Nous effectuons des rotations et, selon sa nature, le paiement peut être repoussé de quelques jours à un mois et demi », explique Alain Cazenave, directeur des finances. Sont donc réglées en premier les dépenses obligatoires (salaires et emprunts), puis les marchés et l'aide à la personne. Viennent ensuite les subventions au secteur privé et public, les dotations aux collectivités. « Il n'y a pas de raison que ce soit la région qui mobilise des lignes de trésorerie coûteuses alors que certains organismes que nous aidons ont parfois des excédents de trésorerie record ! » note Alain Cazenave. Cette priorisation des dépenses, ajoutée à l'émission de billets de trésorerie, lui a permis de réduire les coûts financiers de la région de 416 000 euros à 114 000 euros. « Même si nous tentons de conserver un niveau de trésorerie minimal, l'objectif de trésorerie zéro est secondaire. Les excédents de trésorerie coûtent quand on emprunte, mais nous ne pouvons prendre le risque de ne pas trouver de la ressource », tempère-t-il cependant.

CONTACT
Alain Cazenave, email : acazenave@cr-champagne-ardenne.fr

LE BILAN
Les coûts de trésorerie ont été divisés par quatre en un an.

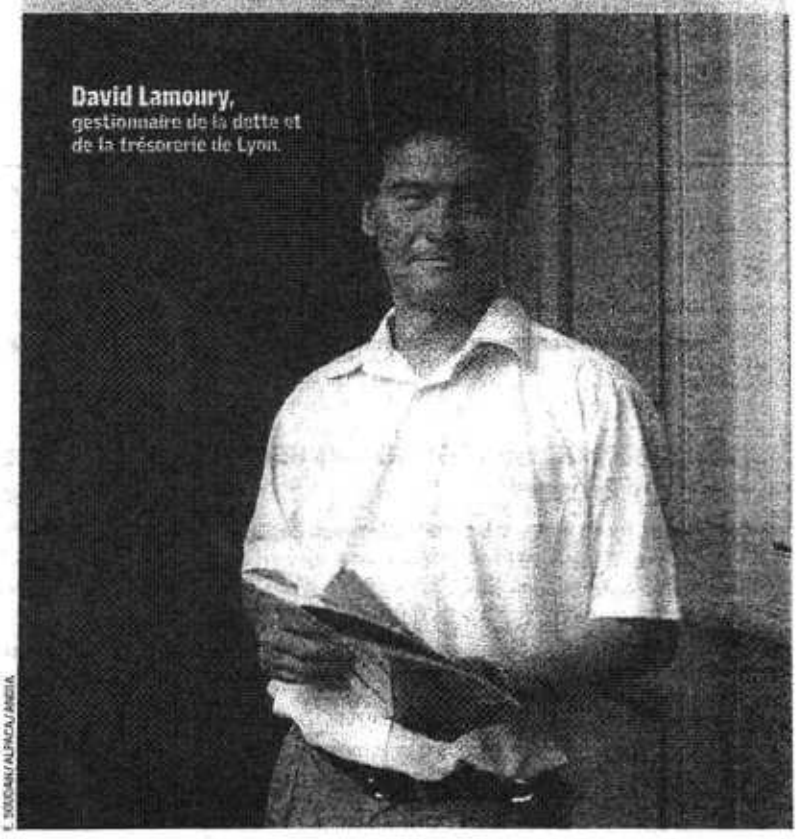
Lyon (Rhône) • 480 000 hab.

Envisager un compte administratif déficitaire

« La ville de Lyon a commencé à faire de la trésorerie zéro dès la fin des années 80. Nous continuons aujourd'hui car cela nous permet d'économiser entre 1 et 1,5 million d'euros de frais financiers chaque année. C'est encore possible même si cela demande une finesse de gestion », souligne David Lamoury. Le gestionnaire de la dette et de la trésorerie de la ville utilise pour cela les lignes et les billets de trésorerie, ainsi que les crédits revolving qui lui restent. « Pour travailler sur sa gestion à court terme et éviter la trésorerie excédentaire, il faut anticiper nos besoins en fond de roulement. Il faut aller au devant des services de la collectivité pour savoir quand les recettes et les dépenses vont tomber en essayant d'obtenir les dates les plus précises possible. » Compte tenu des gains financiers générés par la gestion en trésorerie zéro et de la réduction des stocks de crédits revolving constitués il y a plusieurs années, « une des pistes de réflexion peut-être de voter un compte administratif en léger déficit et donc de piloter ce déficit pour rester en trésorerie zéro », explique David Lamoury. Cependant, c'est une idée qui, politiquement, n'est pas évidente à faire passer. « Nous devons être pédagogue avec les différents acteurs concernés et expliquer qu'emprunter à 4,5 % juste pour avoir un résultat net excédentaire n'a aucun sens et que cela coûte cher. »

CONTACT
David Lamoury,
email : david.lamoury@mairie-lyon.fr

LE BILAN
Entre 1 et 1,5 million d'euros de frais financiers ont été économisés chaque année.



David Lamoury, gestionnaire de la dette et de la trésorerie de Lyon.

E. SOUCHU/ALPACA/AGEDA

Document n°3 :

Rapport du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en application de l'article 144 de la loi de finances pour 2012

3.2 Le groupe de travail du CFL est favorable à l'introduction d'un critère de charges (revenu par habitant) dans le prélèvement mais sans en bouleverser l'équilibre

3.2.1 Objectif

L'introduction d'un critère de charges dans le prélèvement a pour objectif de mieux prendre en compte des territoires aux ressources confortables mais aux populations globalement plus défavorisées induisant des besoins de services publics plus importants et donc des charges pour la collectivité plus importantes.

L'architecture actuelle du FPIC repose sur une séparation claire : ressources prises en compte dans le prélèvement / charges dans le reversement, avec la possibilité d'être à la fois contributeur et bénéficiaire. Le bilan de cette première répartition met en évidence que ce dispositif ne permet pas de « rattraper » certains territoires faisant pourtant face à des difficultés sociales importantes. Par ailleurs cette séparation entre ressources et charges n'est d'ores et déjà pas totalement étanche puisque le PFIA est pris en compte à la fois côté prélèvement (seul critère) et côté reversement (pour 20% dans l'indice synthétique).

L'intégration d'un critère de charges dans le prélèvement permet de mieux tenir compte des charges qui pèsent sur certains territoires, tels que les territoires industriels, certaines collectivités urbaines, notamment franciliennes, ainsi que certains territoires ruraux.

3.2.2 Simulations réalisées

C'est le critère de revenu par habitant[13], considéré comme le critère le plus transversal et d'ores et déjà principal critère de l'indice synthétique utilisé pour calculer les attributions au titre du FPIC qui a été retenu.

Plusieurs familles de simulations ont été examinées. A été privilégiée l'approche consistant à conserver les règles actuelles d'assujettissement au prélèvement et à ne modifier que les modalités de calcul du montant du prélèvement pour tenir compte du revenu par habitant. Maintenir le seuil de déclenchement pour le prélèvement à son niveau actuel permet notamment de conserver l'assiette de prélèvement actuelle dont on a pu constater son bon dimensionnement.

L'introduction d'une dose de revenu dans le prélèvement a pour objectif de faire contribuer dans une moindre mesure les collectivités présentant des revenus par habitant plus faibles.

Ainsi, si nous considérons deux ensembles intercommunaux aux niveaux de ressources supérieurs à la moyenne équivalents (mesuré sur la base du PFIA) et aux populations comparables, avec cette approche, ces deux ensembles seront tout deux contributeurs au FPIC. En revanche, l'ensemble intercommunal au revenu par habitant le plus faible aura une contribution au FPIC moins élevée que celle de l'ensemble intercommunal au revenu par habitant plus élevé.

Concrètement cette approche fait intervenir un indice synthétique (IS) composé de 2 critères : le PFIA par habitant et le revenu par habitant.

Les étapes pour la détermination des contributions au FPIC seraient alors :

1) détermination des collectivités contributrices : sont contributrices les collectivités dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 90% de la moyenne (sans changement par rapport à la version actuelle du FPIC) ;
2) détermination du montant du prélèvement des collectivités contributrices :
   - Calcul d'un indice synthétique (IS) tel que :

     [y%(pfia - 90%PFIAmoyen)/ 90%PFIAmoyen] + [z%*(revemi-REVmoyen) / REVmoyen]*
   - Montant du prélèvement des collectivités contributrices = IS * pop DGF * valeur de point

Des simulations avec des pondérations différentes du revenu dans l'indice synthétique ont été réalisées. Le tableau ci-dessous présente les résultats de ces différentes simulations par groupe démographique.

		nombre prélevés	FPIC 2012	FPIC 2012 avec 10% revenu	FPIC 2012 avec 15% revenu	FPIC 2012 avec 20% revenu	FPIC 2012 avec 30% revenu	FPIC 2012 avec 50% revenu
1	< 10 000	1 172	- 21 094 730	- 20 525 677	- 20 215 779	- 19 885 845	- 19 157 778	- 17 352 260
2	entre 10 et 20 000	329	- 20 068 707	- 19 489 404	- 19 172 431	- 18 834 985	- 18 090 333	- 16 243 652
3	entre 20 et 50 000	220	- 27 107 832	- 26 780 776	- 26 601 702	- 26 411 042	- 25 990 310	- 24 946 923
4	entre 50 et 100 000	89	- 21 986 971	- 21 954 307	- 21 936 257	- 21 917 029	- 21 874 606	- 21 769 377
5	entre 100 et 200 000	39	- 19 950 441	- 19 871 352	- 19 827 928	- 19 781 693	- 19 679 649	- 19 426 568
6	sup à 200 000 (hors paris)	21	- 39 791 319	- 41 378 361	- 42 245 919	- 43 169 394	- 45 207 366	- 50 261 181
	Total	1 870						

[13] Il s'agit du dernier revenu fiscal de référence connu ramené à la population INSEE

Les simulations réalisées ont mis en évidence la pertinence de cette approche à la fois pour les territoires industriels pour lesquels la prise en compte d'une dose de revenu par habitant pour le calcul des contributions est aussi efficace que la prise en compte partielle des dotations de compensation de la réforme de la TP, pour les territoires ruraux dont le niveau de revenu par habitant moyen est inférieur à la moyenne nationale, et aussi pour certaines collectivités urbaines, notamment franciliennes, disposant d'un niveau de ressources supérieur à la moyenne mais avec une population globalement défavorisée.

S'agissant de la proportion de revenu par habitant à prendre en compte pour le prélèvement, le groupe de travail a souhaité que les ressources demeurent le principal critère intervenant dans la phase prélèvement du FPIC et que la pondération retenue demeure soutenable pour les collectivités qui verront leur contribution augmenter. A donc été privilégiée une introduction mesurée du critère de revenu par habitant avec une pondération à 20% du revenu dans l'indice synthétique utilisé pour calculer le montant du prélèvement de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée contributeur.

Avec ce système, toutes choses égales par ailleurs, sur un échantillon de 40 collectivités industrielles, le montant prélevé au titre de 2012 aurait été d'environ -11,9 M€ contre -13,2 M€ effectivement prélevés en 2012, soit une baisse de près de 10%.

➔ Il a été proposé de conserver le seuil de déclenchement du prélèvement pour les collectivités dont le potentiel financier agrégé est supérieur à 90 % du potentiel financier agrégé moyen par habitant et d'introduire le revenu par habitant, à hauteur de 20%, dans un indice synthétique composé également pour 80% du potentiel financier agrégé pour le calcul du montant du prélèvement.

Document n°4 :

↑ Retour

Au cours des 20 dernières années, l'approche LEADER [1] du développement local mené par les acteurs locaux (community-led local development – CLLD), basée sur les enseignements tirés d'une initiative financée par les Fonds structurels européens et conçue pour aider les acteurs ruraux à évaluer le potentiel à long terme de leur région, s'est affirmée comme un outil efficace et efficient pour la mise en œuvre des politiques de développement. La Commission européenne a également encouragé ce mode de mise en œuvre par le biais d'autres initiatives communautaires, telles que URBAN [2] et EQUAL [3]. Pour ce qui est de LEADER, qui bénéficie d'un soutien continu de la part de l'UE depuis 1991, elle est devenue un élément essentiel de la politique de développement rural, ayant été accueillie favorablement à travers l'Europe. Depuis 2007, le développement local s'est également affirmé comme un outil de mise en œuvre dans le secteur européen de la pêche.

Le projet de règlement (Articles 28-31) [4] pour le CLLD à venir est basé sur l'approche LEADER et concerne tous les fonds couverts par le Cadre stratégique commun (Fonds européen de développement régional, Fonds social européen, Fonds européen agricole pour le développement rural, Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et Fonds de cohésion) pour la période de programmation 2014-2020 (les Fonds relevant du CSC).

Le CLLD est un outil spécifique destiné à être utilisé au niveau sous-régional et venant compléter les autres formes de soutien régional au niveau local. Le CLLD est en mesure de mobiliser et d'engager la participation des communautés et organisations locales afin qu'elles contribuent à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 relatifs à une croissance intelligente, durable et inclusive, en générant une cohésion territoriale et en atteignant des objectifs politiques précis.

En quoi consistent ces propositions?

↑ Retour

La Commission propose une méthodologie unique concernant le CLLD pour les fonds CSC, et qui

» se concentre sur des **territoires sous-régionaux spécifiques**;

» confie l'initiative aux acteurs locaux et est menée par les **groupes d'action locale** composés de représentants des intérêts socioéconomiques locaux publics et privés;

» est appliquée à travers des stratégies de développement local **intégrées et multisectorielles concernant une zone**, conçues à la lumière du **potentiel et des besoins locaux**; et

» inclut **des aspects innovants** dans le contexte local, **ainsi que le réseautage** et, s'il y a lieu, **la coopération**.

Cette méthodologie unique permettra **une utilisation conjointe et intégrée des fonds nécessaires à la mise en œuvre des stratégies communes**.

---

(1) LEADER: *Liaison Entre Actions pour le Développement de l'Économie Rurale*.

(2) L'initiative communautaire URBAN II du FEDER soutenait les stratégies innovantes en faveur de la régénération économique et sociale dans un nombre limité de zones urbaines à travers l'Europe entre 2000 et 2006; l'initiative communautaire URBAN a couvert la période allant de 1994 à 1999.

(3) L'initiative EQUAL du FSE se concentrait sur le soutien apporté à des projets innovants et transnationaux visant à lutter contre la discrimination et les inégalités sur le marché du travail de 2000 à 2006.

(4) Se reporter aux articles 28-31 des dispositions communes du projet de règlement général sur le FEDER, le FSE, le Fonds de cohésion, le FEADER et le FEAMP.

Objectifs principaux du développement local mené par les acteurs locaux

↑ Retour

Les principaux objectifs de la proposition de la Commission consistent à simplifier et élargir l'utilisation du CLLD en tant qu'outil de développement. Les propositions relatives au CLLD établissent les objectifs suivants:

» inciter les communautés locales à **développer des approches ascendantes intégrées** dans les situations où l'on observe un besoin de répondre aux défis territoriaux et locaux appelant un changement structurel;

» **développer les capacités locales et stimuler l'innovation** (y compris l'innovation sociale), l'esprit d'entreprise et la capacité de changement en encourageant l'essor et la découverte des potentialités inexploitées depuis les communautés et territoires mêmes;

» **promouvoir la propriété communautaire** en augmentant la participation au sein des communautés et développer le sentiment d'appartenance et de responsabilité susceptible d'accroître l'efficacité des politiques de l'UE; et

» **apporter un soutien à la gouvernance multi-niveaux** en établissant un parcours qui permette aux communautés locales de participer activement à la définition de la mise en œuvre des objectifs de l'UE dans tous les domaines.

Les composants clés du développement local mené par les acteurs locaux

↑ Retour

» Les **groupes d'action locale** doivent être composés de représentants des intérêts socioéconomiques locaux publics et privés, tels que les entrepreneurs et leurs associations, les autorités locales, les associations rurales ou de quartier, les groupes de citoyens (comme par exemple les minorités, les personnes âgées, les associations hommes/femmes et de la jeunesse, les entrepreneurs, etc.), les organisations communautaires et volontaires, etc. La société civile et les partenaires du secteur privé doivent disposer d'au moins 50% du pouvoir de décision, et aucun groupe d'intérêts ne peut posséder plus de 49% des voix à lui seul.

» Les **stratégies de développement local** doivent s'harmoniser avec les programmes concernés des Fonds CSC à travers lesquels elles sont soutenues; Elles doivent définir la zone et la population couvertes par la stratégie; inclure une analyse des exigences de développement et du potentiel de la zone, y compris une analyse (AFOM) des atouts, points faibles, occasions à saisir et menaces, et décrire les objectifs ainsi que le caractère intégré et innovant de la stratégie, y compris les objectifs en termes de réalisations ou de résultats. Les stratégies doivent également inclure un plan d'action indiquant comment les objectifs sont traduits dans des projets concrets, des modalités de gestion et de suivi, et un plan financier.

» La **couverture de la zone et de la population** d'une stratégie locale donnée doit être cohérente, ciblée et offrir une masse critique suffisante pour sa mise en œuvre efficace. C'est aux groupes d'action locale qu'il incombe de définir précisément les zones et la population qui seront concernées par leurs stratégies, sans toutefois omettre de se conformer aux critères établis par la Commission à travers un acte délégué. En guise de référence, les dispositions pour la période 2007-2013 relatives à la population concernée par les programme LEADER fixent le seuil minimal en termes de population à 10000 individus et le seuil maximal à 150000 individus. En moyenne, la population concernée par les programmes URBAN II financés par le FEDER s'élevait à 30000 habitants environ pendant la période 2000-2006.

Quelles sont les nouveautés?

↑ Retour

Pendant la période de programmation 2014-2020, le soutien le plus explicite, sous la forme d'un cadre juridique conjoint et de règles harmonisées pour les cinq fonds CSC, permettra d'accroître la cohérence et d'encourager la création de stratégies multi-fonds menées par les acteurs locaux. Plusieurs caractéristiques dans les dispositions communes pour les fonds CSC sont destinées à simplifier la mise en œuvre du développement mené par les acteurs locaux pour les bénéficiaires:

» **Une méthodologie unique pour le CLLD** sera appliquée dans l'ensemble des fonds et régions, permettant à tous les territoires de bénéficier du soutien de l'UE pour le renforcement des capacités, les partenariats entre secteurs privé et public au niveau local et leurs stratégies, réseautage et échange d'expériences;

» **Le soutien de la part des fonds relevant du CSC sera cohérent et coordonné**. Cela permettra aux bénéficiaires d'élaborer plus facilement des stratégies multi-fonds mieux adaptées à leurs besoins et zones, comme par exemple dans une zone présentant des aspects tant ruraux qu'urbains. Cela passera par une coordination du renforcement des capacités, de la sélection, de l'approbation et du financement des stratégies et des groupes d'action locale.

» **Fonds chef de file**. Dans le cas des stratégies multi-fonds, il sera possible de financer les frais de fonctionnement et l'organisation de la stratégie locale de développement à travers un seul fonds (à savoir le fonds chef de file);

» **Mesures d'incitation**. En termes de politique de cohésion, pour ce qui est des programmes opérationnels où un axe prioritaire entier est mis en œuvre à travers le CLLD, le taux de cofinancement maximum de la part du FEDER et/ou du FSE au niveau d'un axe prioritaire sera augmenté de 10 points de pourcentage.[5] Dans le cas du FEADER, selon les circonstances, le taux de cofinancement maximum pour le CLLD peut aller de 80% à 90%[6] et pour le FEAMP il peut atteindre une valeur maximum de 75%.[7]

Comment les différents fonds peuvent-ils être utilisés dans le CLLD?

↑ Retour

FEDER/FSE: L'adoption du traité de Lisbonne et de la stratégie Europe 2020 viennent renforcer les arguments en faveur d'une approche intégrée et inclusive de la gestion des problèmes locaux. En particulier, l'attention accordée à la qualité de la croissance, et le besoin de s'assurer qu'elle soit inclusive et durable, signifient qu'en accord avec les objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale, la politique de cohésion doit soutenir des actions capables de répondre aux problématiques propres aux zones touchées par le chômage, les privations matérielles et la pauvreté.

L'approche axée sur la communauté n'est pas nouvelle. En effet, les projets pilotes urbains[8] des années 90 et les programmes des initiatives communautaires URBAN (1994-1999 et 2000-2006) financés par le FEDER, et l'initiative EQUAL (2000-2006) financée par le FSE, étaient basés sur des partenariats locaux et constituent dès lors une source d'expérience utile pour l'approche CLLD dans l'avenir.

---

(5) Se reporter à l'article 110 (5) des dispositions communes du projet de règlement sur le FEDER, le FSE, le FC, le FEADER et le FEAMP.
(6) Se reporter à l'article 65 (4) du projet de règlement sur le soutien au développement rural par le FEADER.
(7) Se reporter à l'article 94 (2) du projet de règlement sur le FEAMP.
(8) De 1990 à 1993, 33 projets pilotes urbains au total ont été lancés conformément à l'article 10 du FEDER. Ces projets ont été mis en œuvre dans 11 Etats membres et visaient à soutenir l'innovation dans la régénération et la planification urbaines dans le cadre de la politique de promotion de la cohésion économique et sociale dans son ensemble.

FEADER: L'importance de la participation des acteurs locaux a été démontrée par le succès du CLLD, soutenu dans l'approche LEADER. Le succès de l'approche est indéniable au vu des 2304 groupes locaux actuellement opérationnels dans l'ensemble de l'UE, recevant un financement total de 5,5 milliards € (6% du financement du FEADER).

Cette approche sert de base aux nouvelles propositions de la Commission concernant le CLLD, car elle est: conçue en fonction des zones concernées; ascendante; publique-privée; intégrée; innovante; coopérative; et elle comporte l'utilisation du réseautage. Dans l'avenir, la séparation obligatoire de 5% de l'allocation du FEADER pour chaque État membre se poursuivra pendant la période 2014-2020, tandis que les nouvelles propositions renforceront considérablement l'aspect intégré de l'approche.

FEAMP: Depuis 2007, l'axe prioritaire 4 du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) a permis d'apporter un soutien au développement durable des zones de pêche, en garantissant que les mesures prises par les groupes d'action locale pêche (Fisheries Local Action Groups - FLAGs) tablent sur les atouts et possibilités propres à chaque zone de pêche; exploitent de nouveaux marchés et produits et intègrent les connaissances, l'énergie et les ressources des acteurs locaux issus de tous le secteurs.

Près de 213 FLAG sont actuellement actifs dans 17 États membres. Dans l'avenir, les nouvelles propositions serviront à consolider la capacité de ces FLAG à remplir leur fonction et à fournir de nouvelles possibilités d'emploi intégré avec d'autres secteurs dans les zones voisines.

Quelles sont les conséquences de la méthodologie commune proposée?

↑ Retour

» Étant donné que le développement local mené par les acteurs locaux advient en fonction des zones concernées et peut être financé par les différents fonds relevant du CSC, il constitue une méthodologie idéale pour la mise en relation des zones urbaines, rurales et de pêche.

» Les États membres devront donc préciser dans leur contrat de partenariat comment ils entendent soutenir le CLLD et indiquer dans quels programmes et zones le CLLD peut être utilisé. Si le CLLD est optionnel pour le FEDER, le FSE et le FEADER, il est obligatoire pour le FEADER.

» Étant donné que les stratégies CLLD créées par les groupes d'action locale peuvent couvrir des opérations pour un ou plusieurs fonds, la cohérence et la coordination entre les fonds sont de mise. Les États membres et les autorités de gestion devront définir les critères de sélection des stratégies de développement local et s'assurer que les appels et procédures sont coordonnés entre les fonds. Le choix et l'approbation des stratégies seront effectués par un comité mixte établi à cette fin par les autorités de gestion compétentes, qui s'assureront que les stratégies multi-fonds reçoivent un financement coordonné pour l'ensemble de la stratégie.

» La date limite pour la sélection et l'approbation des stratégies locales est fixée pour la fin de l'année 2015. Étant donné qu'un «report» automatique de cette période de financement à la suivante n'est pas possible, les groupes d'action locale existants du FEADER et du FSE devront soumettre de nouvelles stratégies. Les nouvelles propositions permettent également aux groupes d'action locale existants d'envisager un élargissement de leurs stratégies locales afin qu'elles incluent l'utilisation d'autres fonds relevant du CSC.

Document n°5 :

France Actualités

« *La fusion des collectivités alsaciennes n'aura pas lieu* »

La fusion du conseil régional d'Alsace avec les deux conseils généraux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, soumise dimanche à référendum, n'aura pas lieu: le "non" l'emporte par 54,85% des voix dans le Haut-Rhin, selon des résultats encore partiels. Les électeurs du Bas-Rhin y seraient en revanche favorables à 66,87%.

Pour que le projet passe, il fallait qu'il soit validé par plus de la moitié des suffrages exprimés et au moins 25% des électeurs inscrits dans chacun des départements. Mais la mobilisation des électeurs a été historiquement basse: selon les derniers résultats partiels, seuls 37,19% des inscrits ont voté dans le Bas-Rhin et 39,08% dans le Haut-Rhin. Les résultats dans le Haut-Rhin, qui portent sur 77% des votants, traduisent les craintes de voir le département passer dans l'orbite du Bas-Rhin et de sa capitale, Strasbourg. Guy-Dominique Kennel, le président UMP du conseil général du Bas-Rhin, qui avait soutenu dès le départ le projet de Philippe Richert, son homologue à la tête du conseil régional, s'est dit lui "déçu" par l'issue de la consultation.

"C'est un échec", a-t-il déclaré à Reuters. "Tout le monde se plaint du 'mille-feuille institutionnel'. Nous aurions pu avoir une démarche exemplaire. Malheureusement, nous n'avons pas réussi et l'Alsace en pâtira."

"Quel élu se risquera encore à se lancer dans ce type de démarche ? Le statu quo ne sert personne", a-t-il encore regretté.

Les Corses, interrogés sur une fusion identique en 2003, à l'initiative du gouvernement, avaient voté "non" à près de 51%. Plus petite région française par la superficie, treizième par sa population, culturellement homogène, l'Alsace semblait l'une des plus à même d'expérimenter une fusion permise par la loi de décentralisation du 16 décembre 2010. Les trois collectivités territoriales y sont en outre gérées par l'UMP.

MESSAGE BROUILLÉ

Au-delà de la possibilité de réaliser des économies, souvent mise en avant devant l'électeur, les promoteurs de ce référendum y voyaient un moyen de renforcer le pouvoir régional et de doter la collectivité unique de compétences nouvelles. Mais des craintes se sont exprimées durant la campagne, notamment celles de voir les centres de décision s'éloigner du citoyen, tandis que certains élus ont craint d'y perdre une part de leur pouvoir.

A quelques jours du référendum, le maire UMP de Colmar (Haut-Rhin), Gilbert Meyer, disait encore ses "réticences" après avoir demandé au ministre de l'Intérieur des garanties quant au maintien de la préfecture dans sa commune.

Charles Buttner, président du conseil général du Haut-Rhin, ne s'était lui-même rallié au projet, qu'il avait d'abord qualifié d'"Anschluss", qu'après avoir obtenu des garanties qui ont fini de brouiller le message d'une simplification institutionnelle. Le siège de la future collectivité aurait été partagé entre Strasbourg et Colmar, tandis que des "conférences départementales" sans personnalité juridique ni pouvoir délibératif, auraient maintenu un ersatz de conseil général dans chaque département.

ılisation des services au niveau communal

(Articles 65 à 67 de la loi n° 2010-1563 du 16/12/2010 – Articles L. 5211-4-1 à L. 5211-4-3 et L. 5211-39-1 du CGCT)

ces est devenue une nécessité dans la dépense publique locale. Dans les ment celui de la Délégation du Sénat s et à la décentralisation, en date du é dressé d'une insuffisante exploita- mode d'organisation de l'action lo- ı bloc communal.

)10-1563 du 16 décembre 2010 a sen- e des mutualisations au sein du bloc

calité propre le porteur principal de mmunal ;
idique au regard des exigences du

ents, en permettant notamment la nuns aux EPCI et à leurs communes uisition de matériels par les EPCI au nes membres ;
au sein des intercommunalités sur sation.

nutualisation

..5211-39 du CGCT, après chaque re- onseils municipaux, un rapport rela- ervices entre les services de l'EPCI à communes membres sera élaboré. projet de schéma de mutualisation s à l'avis des communes membres délibérant de l'EPCI à fiscalité propre. at d'orientation budgétaire ou, à dé- :, un bilan de l'état d'avancement du schéma de mutualisation sera communiqué par le président de l'EPCI à fiscalité propre.

De nouvelles possibilités de mutualisations

La création de services communs

Le nouvel article L.5211-4-2 du CGCT permet la création d'un service commun entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres regroupant les moyens humains et techniques affectés par ces entités à une même mission. Ce dispositif se caractérise ainsi par sa souplesse puisqu'il associe à sa mise en œuvre uniquement l'EPCI et celles de ses communes membres qui le souhaitent.

Un service commun a vocation à prendre essentiellement en charge les services dits fonctionnels (ressources humaines, informatique, finances, etc.) qui concourent indirectement à l'exercice par une commune ou un EPCI à fiscalité propre de ses compétences.

Le service commun est géré par l'EPCI à fiscalité propre.

Les conséquences, notamment financières, de ces mises en commun sont réglées par convention après avis du ou des comités techniques compétents.

En cas de service commun ne regroupant qu'une partie des communes membres de l'EPCI, la création de comités techniques communs à un EPCI à fiscalité propre et à seulement une partie de ses communes membres est rendue possible.

sonnels
s et agents territoriaux qui remplissent en
tie leurs fonctions dans un service ou une
mis en commun sont de plein droit mis à
PCI pour le temps de travail consacré au

à l'autorité hiérarchique du président de
e selon la nature de la mission réalisée.
plein droit leur régime indemnitaire et les
ifs.

:ru des moyens matériels de l'EPCI
:

.5211-4-3 du CGCT permet aux EPCI à fisca-
rir du matériel pouvant servir aux besoins de
ɔpre et de ses communes membres.
uverte quand bien même l'EPCI à fiscalité
oté d'aucune compétence pour laquelle le
aire.
ıise à disposition fixe les modalités de cette
es moyens de l'EPCI à fiscalité propre.

le conventions de prestations de

5111-1-1 du CGCT permet la passation entre
propre de conventions de prestations de ser-
ons se situent en dehors du cadre juridique
ublique quand elles portent sur des services
l'intérêt général ou ont pour objet la mise en
ıces communes.

Une sécurisation des mises à disposition « ascendantes » de services

Depuis que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a étendu à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre le régime de mise à disposition de services applicable aux communautés urbaines, il est possible que, par dérogation au principe suivant lequel le transfert de compétences d'une commune à un EPCI implique le transfert concomitant du service et du personnel correspondant, une commune conserve son service pour des motifs organisationnels et le mette ensuite à disposition de l'EPCI pour l'exercice de ses compétences.

Dans un avis motivé du 29 juin 2007, la Commission européenne a critiqué ce type de mutualisation dite « ascendante », en estimant que les conventions par lesquelles les services d'une commune membre d'un EPCI pouvaient être mis à disposition de celui-ci sans procédure de passation de marché semblaient contraires au droit communautaire.

La loi du 16 décembre 2010 modifie le Code général des collectivités territoriales (CGCT) afin de sécuriser le régime des mutualisations « ascendantes » au regard du droit communautaire, en maintenant ces mutualisation hors du champ des exigences applicables en matière de mise en concurrence des marchés publics sous réserve qu'elles répondent à plusieurs conditions :

- La conservation par une commune de tout ou partie de ses services concernés par un transfert de compétences doit satisfaire deux critères cumulatifs. D'une part, le transfert de compétences à l'EPCI à fiscalité propre doit avoir été partiel. Une commune ne peut donc conserver tout ou partie d'un service concerné par le transfert de l'intégralité d'une compétence communale à un EPCI à fiscalité propre. D'autre part, la

ılisation des services au niveau communal

(Articles 65 à 67 de la loi n° 2010-1563 du 16/12/2010 – Articles L. 5211-4-1 à L. 5211-4-3 et L. 5211-39-1 du CGCT)

ɔar une commune doit présenter un
e bonne organisation des services.

bénéfice de l'EPCI doit, d'une part,
mmunaux qui auraient dû faire l'ob-
re part, avoir pour objet l'exercice de
à l'EPCI.

e a conservé tout ou partie d'un ser-
sfert de compétences, elle a l'obliga-
, de le mettre à disposition de l'EPCI
i de ses compétences.

, après avis des comités techniques
s de la mise à disposition, ainsi que
rsement, lesquelles devront corres-
déterminées par un décret.

ɛr du 16 décembre 2010, date de la
aissé aux communes membres d'un
ou partie d'un service concerné par
s pour se mettre en conformité avec
à disposition de service.

Situation des personnels

Les fonctionnaires et agents territoriaux affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition du président de l'EPCI. Ils sont placés sous son autorité fonctionnelle. Une convention entre la commune et l'EPCI, élaborée après consultation des comités techniques compétents, fixe les modalités de cette mise à disposition.

A2



patrice.raymond@u-bourgogne.fr

Maître de conférences en droit public à l'Université de Bourgogne, **Patrice Raymond** est membre du Centre de recherche et d'étude en droit et science politique (CREDESPO), ancien vice-doyen aux finances, fondateur du groupe d'études en fiscalité et finances publiques (GEFFI), directeur du M2 professionnel « Finances des collectivités territoriales et des groupements » et formateur CNFPT-INSET-INET Strasbourg. Il est l'auteur, en collaboration avec Rémy Février, de *Intelligence économique et collectivités territoriales : des stratégies innovantes pour une meilleure valorisation des territoires* paru chez Ellipses en 2010.

[**stratégie**] Et si les collectivités territoriales, dont certaines ont pour mission de sensibiliser les entreprises aux outils et méthodes de l'intelligence économique pour une meilleure adaptation à leur environnement, adoptaient elles-mêmes cette démarche ? Les mutations économiques en cours, tant sur le plan local que mondial, qui pèsent sur elles devraient les inciter à s'approprier de nouvelles formes de management.

Quand l'intelligence économique devient territoriale

Parmi les nombreuses définitions de l'intelligence économique (IE), nous retenons celle du Commissariat général au plan donnée en 1994 pour qui l'IE est « *l'ensemble des actions coordonnées de recherche, de traitement, de distribution et de protection de l'information utile aux acteurs économiques, obtenue légalement* ». La compétition entre acteurs économiques, que la mondialisation des échanges, le développement de la libre concurrence et la mise en place de l'Union économique et monétaire ne manquent pas de développer depuis 2002, fait de l'IE un instrument privilégié de renforcement de la compétitivité des entreprises dans un monde économique sans concession.

En France, l'IE a émergé en 2003 suite à la remise d'un rapport au Premier Ministre par le député Carayon intitulé *Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale*. Ce rapport a fixé les bases d'une véritable politique publique d'IE par la mise en place d'une autorité interministérielle placée sous l'autorité du secrétaire général de la défense nationale : le « Haut Responsable à l'intelligence économique ».

Grâce à ses multiples perfectionnements, cette discipline est adaptée aujourd'hui aux objectifs de la sphère privée des affaires. L'IE, dont l'État garantit le développement et le respect, permet aux entreprises qui s'y intéressent la collecte et le traitement d'informations précieuses leur donnant les moyens de s'adapter à l'environnement de guerre économique, budgétaire et financière mondiale dans lequel elles évoluent. Le développement de la décentralisation, la responsabilisation grandissante des collectivités territoriales et des établissements de coopération intercommunale (EPCI) dans la conduite d'actions menées auparavant par l'État, encouragent aujourd'hui les collectivités, notamment les régions, à être vecteurs de développement de l'IE au bénéfice des entreprises.

Rapprochement entre « IE » et institutions locales

Les collectivités locales ne sont que le relais de l'État, sans que leurs spécificités ou leurs propres rouages de personnes morales de droit public, visant par leur action la satisfaction de l'intérêt général, ne soient modifiés ou altérées. Pourtant, à l'analyse de l'environnement institutionnel et financier actuel des institutions locales et de leurs missions, on peut se demander si les apports de l'IE aux entreprises privées ne pourraient pas bénéficier de la même façon aux exécutifs locaux.

Il n'est pas trop fort d'affirmer en effet que chacune des lois de finances depuis 1999, la révision de la Constitution du 28 mars 2003, la loi du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales, la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales, la circulaire du 27 décembre 2010, les lois de programmation 2009/2011, 2012/2014 et la prochaine loi de programmation 2015/2017 placent les exécutifs dans un environnement non pas en évolution, ni en changement mais en mutation totale.

Quant au respect obligé par les États des critères de convergences du traité de Maastricht, il impose à la France une maîtrise historique du montant de ses dotations aux collectivités et

aux EPCI ayant pour conséquence directe un gel de leur évolution en euros constants, une diminution en euros courants. Par ailleurs, la suppression de certaines recettes fiscales majeures (taxe professionnelle, vignette pour les départements, taxe d'habitation et droit de mutation à titre onéreux pour les régions), le développement des exonérations et des dégrèvements, la multiplication des ressources ne donnant lieu à aucune marge de manœuvre des exécutifs ou des assemblées locales, et la mise en place de paniers fiscaux, d'une part, ainsi que l'accroissement des compétences et de leurs charges y afférant, d'autre part, ne font plus des instruments classiques de gestion des collectivités des outils suffisamment adaptés aux enjeux auxquels les collectivités doivent faire face aujourd'hui.

Inventer l'intelligence territoriale

L'introduction récente des notions de compétitivité, d'attractivité, et de concurrence entre les institutions locales, habituellement utilisées pour qualifier les relations entre entreprises privées dans un environnement de compétition spéculative, amène à s'interroger sur le rôle que le législateur souhaite confier désormais aux collectivités locales et aux EPCI. On s'interroge également sur les outils à mettre en œuvre pour mener à bien ces missions. Le cas échéant, si les collectivités territoriales et les EPCI doivent recourir aux instruments que l'IE propose aux entreprises privées, la déclinaison des principes de l'IE aux collectivités ne pourrait-elle pas donner lieu à une nouvelle branche de la science de gestion des collectivités : l'intelligence territoriale ?

L'adaptation de l'IE aux collectivités créerait de nouveaux outils susceptibles de contribuer efficacement à l'atteinte de nouveaux objectifs tout en conservant leur mission première de contribuer à l'action d'intérêt général pour l'administré par le service au public.

Parmi les outils les plus connus de l'IE à destination des territoires, on retient notamment :

- La recherche d'une gestion stratégique des multiples informations par la mise en place d'une Direction stratégique de l'information. Plusieurs catégories de fichiers cohabitent. Leur multiplication impose un compartimentage rigoureux des flux de données et une parfaite étanchéité entre ceux-ci, compte tenu des données à caractère personnel ou confidentiel qu'ils contiennent. L'évolution probable de la société vers une dématérialisation croissante des actes administratifs et des services rendus au public n'est pas sans conséquence sur la sécurisation obligée des réseaux informatiques. Le développement de la cybercriminalité fait des systèmes d'informations des collectivités, peu ou pas protégés, des cibles de choix pour les pirates informatiques (« *hackers* »).
- La mise en place d'un archivage sécurisé, opérationnel et facile d'accès. Le succès grandissant de la notion d'administration électronique a fortement suscité un besoin urgent d'archivage des documents immatériels. Responsables de l'archivage des documents et flux produits dans le cadre de leur fonctionnement, les collectivités se voient donc contraintes de gérer cette problématique dans le cadre d'un objectif de dématérialisation optimale des procédures visant à un abandon d'un maximum de documents papier.
- L'appropriation de la @-administration. Les premières contraintes auxquelles sont confrontées les collectivités souhaitant développer l'administration électronique sont d'ordre stratégique et organisationnel. Un tel objectif implique à la fois une adhésion sans retenue de chacune des administrations sollicitées et une vision claire de l'ensemble des variables dont l'évolution pourrait durablement impacter le projet. L'objectif est d'améliorer les services rendus aux usagers et aux entreprises dans le cadre de procédures dématérialisées de marchés publics. La définition préalable d'un programme de déploiement d'e-administration doit transcender les divergences de vue et permettre à l'ensemble des élus de s'approprier le projet.
- Le développement des fonctions de contrôle de gestion, de pilotage et d'évaluation des politiques publiques. Une telle approche suppose une définition chiffrée et hiérarchisée par l'exécutif lui-même de sa propre politique lors du débat d'orientation budgétaire (DOB). Il suppose la mise en place d'une démarche de performance par la définition préalable, par service opérationnel, d'objectifs pertinents en accord avec le contenu des orientations fixées au DOB. La culture de stratégie financière et fiscale « rétro-prospective » que ce pilotage induit suppose une sensibilisation préalable de tout le personnel de la collectivité à cette problématique.
- La mise en place d'une véritable politique de veille sécuritaire des informations internes de la collectivité et des évolutions externes. L'importance prise par les traitements de données impose dorénavant aux collectivités territoriales de mettre en place une politique cohérente de sécurisation de leur système d'information adaptée à leur environnement.

L'urgence de développer l'intelligence territoriale

L'ère des finances publiques contemporaines est bien révolue. À la pratique du déficit public volontaire, tous les acteurs publics se voient imposer une maîtrise totale de leurs dépenses, visant leur nette diminution. À la gestion des deniers publics selon une obligation de moyens, on impose désormais aux gestionnaires une obligation de résultat. Une compétition économique exacerbée, encouragée par l'hyper-libéralisme européen, a remplacé l'ancien monde structuré autour de deux sphères : la sphère publique et la sphère privée. Aujourd'hui, de même qu'une entreprise qui ne se préoccupe pas de connaître l'ensemble des évolutions de son environnement se condamne d'elle-même à gérer, à terme, des problèmes de compétitivité, de même les collectivités territoriales sont contraintes de subir des mutations découlant directement de la nouvelle donne géoéconomique locale et mondiale.

Pour autant, si la sphère publique doit s'adapter en mettant en place de nouveaux instruments de gestion, elle ne doit pas disparaître dans ce qu'elle a de plus important : l'attention et le soutien de l'autre par le service public. Cette adaptation majeure nécessite préalablement d'intégrer le caractère inéluctable de la mutation en cours. Au nom de l'intérêt général, le développement de l'intelligence territoriale est une urgence. •

Document n°8 :

20

Fiscalité

Bases minimales de CFE : l'urgence d'une remise à plat

Les mesures adoptées en urgence par l'Etat et les collectivités pour rectifier le niveau de cotisation foncière des entreprises (CFE) laissent un goût d'inachevé. Il faudrait aller plus loin, disent ensemble les entreprises, l'Assemblée des communautés de France et les collectivités.

Un petit tiers des groupements de communes avaient décidé de relever les bases minimales de la cotisation foncière des entreprises (CFE) l'an dernier (1). Face à la levée de boucliers automnale des entreprises voyant leur CFE s'élever jusqu'à tripler, beaucoup ont fait machine arrière, en appliquant l'article 46 de la loi de finances rectificative (LFR) 2012, adopté en urgence. Ces intercos ont alors pris en charge par délibération avant le 21 janvier, en lieu et place des redevables, tout ou partie de la fraction de la CFE résultant de l'augmentation des bases minimales. Montpellier agglomération (Hérault), où le feu s'était déclaré en premier, suivie de bien d'autres, rembourse ainsi la totalité du différentiel de cotisation entre 2011 et 2012, soit 18,2 millions d'euros.

Révisions rétroactives

Chambéry métropole (Savoie) ou le Grand Evreux (Eure) ont pris en charge 500 euros de l'impôt payé par entreprise. Problème : « On peut être amené à rembourser plus que ce que certains contribuables auraient payé en prenant en compte leur base réelle », déplore Claire Delpech, chargée de mission « fiscalité et finances » à l'Assemblée des communautés de France (ADCF). Par exemple, si une collectivité a remboursé totalement l'augmentation de l'impôt liée à une base minimale portée de 2030 à 6000 euros, le redevable a donc payé in fine sur une base de 2030 euros. Si sa base réelle était de 2500 euros, il y a gagné par rapport à l'an passé. Pour 2013, la LFR de 2012 a introduit un nouveau seuil de 206 à 4084 euros, pour un chiffre d'affaires (CA) compris entre 100000 et 250000 euros, ce qui distingue mieux les entreprises entre elles, mais n'est pas encore optimal. A l'ADCF, où l'on n'avait pourtant pas vu venir la fronde, on considère que « le CA est une mauvaise assiette car il n'est pas représentatif de la capacité contributive des redevables », selon Claire Delpech. Effectivement, quoi de commun entre un commerçant ou un artisan à faible marge brute et une entreprise tertiaire à forte marge ? Et pourtant, à CA égal, ils seront imposés pareillement.

JURIDIQUE

Pour 2013, les collectivités pouvaient exceptionnellement délibérer avant le 21 janvier 2013 (au lieu du 1er octobre) pour l'institution de nouvelles bases minimum de CFE, en respect du nouvel article 1647 D du Code général des impôts (*) :
- 206 à 2065 euros pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur à 100000 euros ;
- 206 à 4084 euros pour un CA compris entre 100000 et 250000 euros ;
- 206 à 6102 euros pour un CA de plus de 250000 euros. La base de droit commun reste fixée entre 206 et 2065 euros.

(*) Introduit par la loi de finances rectificative pour 2012.

Un impôt encore injuste

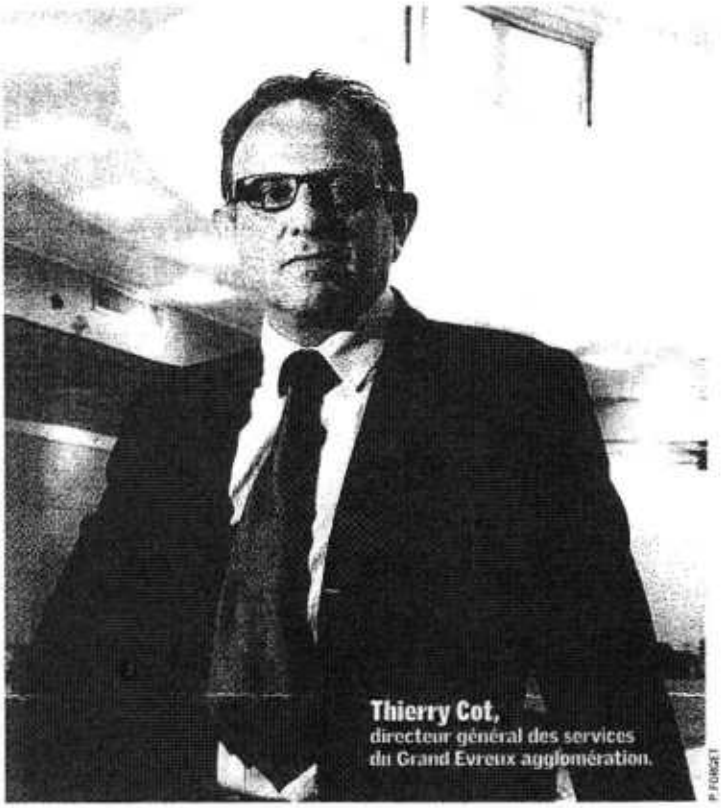
Autre problème : actuellement, la contribution économique territoriale – cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et CFE – est plafonnée à 3% de la valeur ajoutée (VA). Mais, comme « les bases minimales n'ouvrent pas droit au plafonnement, certaines petites entreprises payent ainsi une CFE de plus de 3% de leur VA (2), alors que les grandes (dont les bases réelles sont toujours supérieures aux bases minimales) ne contribuent jamais à plus de 3% de la VA », constate Eric Julla, directeur des études de Ressources consultants finances. D'où sa proposition, qui rejoint celle de l'ADCF, d'appliquer aussi le plafonnement à la base minimale.

A la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), Gérard Orsini, président de la commission juridique et fiscale, estime

> collectivités environ avaient choisi de porter la base minimale de CFE au maximum de 6000 € en valeur 2012 pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires de plus de 100000 €

que « 3%, c'est déjà trop pour certains redevables : cet impôt forfaitaire est très mal vécu par les entreprises en création ou à faible CA ». Comme Eric Julla, il prône un relèvement du seuil du CA (10000 euros actuellement) en dessous duquel une collectivité peut décider d'un taux d'abattement sur le niveau de base minimum (jusqu'à 50%, ndlr), voire une exonération. On est encore loin d'un impôt juste et supportable pour les entreprises et adapté aux besoins des collectivités. La LFR de 2012 et les délibérations de janvier 2013 prises en urgence ont rarement permis de faire des simulations. Et quid des distorsions territoriales (intercos et entreprises), selon l'adoption ou non des bases minimales ? Il est urgent de tout remettre à plat... avant la réforme des valeurs locatives professionnelles prévue en 2015. *Frédéric Ville*

(1) Montants en valeur 2012 : 206 à 2065 euros (ou 203 à 2030 euros selon la date de délibération) pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur à 100000 euros et 206 à 6102 euros (ou 203 à 6000 euros) pour les autres.
(2) Exemple : une entreprise ayant un impôt de 700 euros lié à une base minimale de 2000 euros et réalisant 20000 euros de valeur ajoutée paye actuellement une CFE à 3,5% de sa VA.



Thierry Cot, directeur général des services du Grand Evreux agglomération.

P. FORGET

Grand Evreux agglomération (Eure) • 37 communes • 84 100 hab.

Simuler pour ajuster

En 2012, 500 redevables du Grand Evreux agglomération (GEA) payaient, avec les bases minimales de cotisation foncière des entreprises, de 2 030 et 6 000 euros, une cotisation inférieure au montant de la taxe professionnelle de 2009. Mais deux tiers (779) des entreprises taxées sur la base de 6 000 euros ont vu leur cotisation tripler entre 2011 et 2012. Le GEA a pris en charge 500 euros de l'impôt payé par entreprise (34,8 %). Pour 2013, « vingt-trois simulations ont été faites depuis novembre dernier », selon Thierry Cot, directeur général des services, sur la base des rôles fiscaux de 2012, mais sans les données pour la nouvelle tranche de base minimale entre 100 000 et 250 000 euros de chiffre d'affaires. Les élus ont misé sur l'aménagement du territoire et la sauvegarde du dynamisme de petites entreprises situées hors zones centre (un tiers des entreprises impactées à la hausse) mais aussi sur l'emploi (en calculant le nombre d'emplois concernés à partir des CA). D'où la baisse des bases minimales pour 2013 : 1 950 euros (CA inférieur à 100 000 euros), 3 500 euros (CA de 100 000 à 250 000 euros) et 5 000 euros (CA supérieur à 250 000 euros). La baisse est modérée, l'agglo ayant aussi fait le compte de ses pertes, certes majoritairement compensées : 13 millions d'euros de contribution économique territoriale en 2011 contre 27,1 millions en 2009.

CONTACT
Thierry Cot, tél. : 02.32.31.92.68.

LE BILAN

Pour 2013, les élus ont fixé les bases minimales en tenant compte de l'impact sur l'emploi et l'aménagement du territoire.

Montpellier agglomération (Hérault) • 31 communes • 409 100 hab.

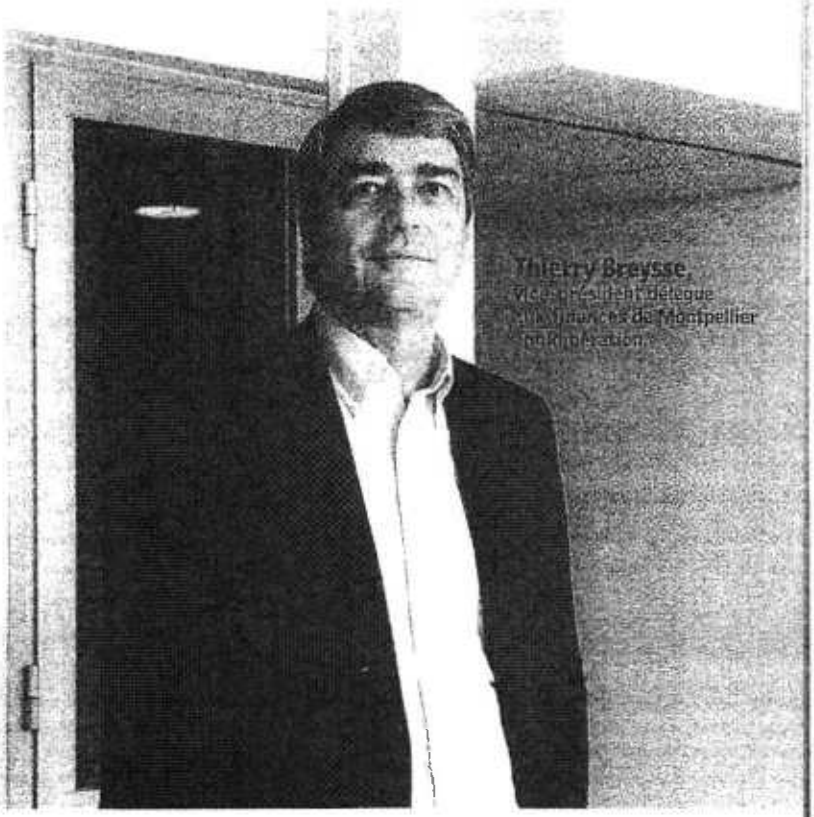
Un virage précipité assumé

Les 21 982 entreprises de l'agglomération montpelliéraine reviennent de loin. Avec des bases minimales relevées au maximum pour 2012 (2 030 et 6 000 euros), l'impôt avait explosé, engendrant un collectif anti-cotisation foncière des entreprises. Depuis, l'agglomération a reculé et est même à l'origine de la modification de la loi de finances rectificative pour 2012. Elle a choisi de rembourser le différentiel total de cotisation entre 2011 et 2012, soit 18,2 millions d'euros. L'agglo devrait alors réduire ses dépenses de fonctionnement de 4,5 millions d'euros et maintenir ses investissements, mais en lissant 22,4 millions d'euros dans le temps. Pour 2013, les bases minimales de CFE seront ramenées à 1 000 euros pour toutes les entreprises ayant plus de 10 000 euros de chiffre d'affaires, ce qui limitera la CFE à 366 euros maximum par entreprise. Pour les autres entreprises, l'abattement sur la base minimale sera de 10 %. Des décisions précipitées qui plairont mais qui tiennent peu compte de la capacité contributive de chacun. Face à la crise économique, Thierry Breysse, vice-président délégué aux finances, regarde déjà ailleurs : l'agglomération vient de mettre à l'étude la création pour 2013 d'un fonds d'accompagnement en faveur des PME, artisans et commerçants, « pour soutenir l'investissement et la création d'emplois ».

CONTACT
Thierry Breysse, tél. : 04.67.13.60.00.

LE BILAN

La crise de la CFE a fait reculer l'agglomération, décidée désormais à revitaliser son tissu économique.



Thierry Breysse, vice-président délégué aux finances de Montpellier agglomération.

E. HANNOTEAUX

22

Document n°9 :

1. Introduction : Les finances locales en comptabilité nationale

Les critères de déficit et de dette publique définis par le traité de Maastricht s'appliquent à l'ensemble des administrations publiques : État, organismes divers d'administrations centrales (ODAC), administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale. Ainsi, les administrations publiques locales (APUL) définies par la comptabilité nationale comprennent non seulement les collectivités territoriales et leurs groupements, mais aussi les syndicats intercommunaux et divers organismes publics locaux.

Les APUL, dont la dépense s'élève à 236,3 Md€[1] en 2011, soit un peu plus de 20 % des dépenses des administrations publiques, regroupent deux sous-secteurs :

■ les **collectivités locales** qui comprennent les collectivités territoriales –communes, départements, régions– les groupements de communes à fiscalité propre –communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et syndicats d'agglomération nouvelle– et les syndicats de communes –principalement syndicats à vocation unique et multiple –SIVOM– dont l'activité est considérée comme « non-marchande »[2]. Ce sous-secteur comprend les budgets principaux ainsi que les budgets annexes de ces différentes entités.

En 2011, la part des collectivités locales dans la dépense des APUL non consolidée s'élève à 93 % et elles contribuent à 87 % de leur déficit.

■ Les **organismes divers d'administration locale** (ODAL) qui regroupent les établissements publics locaux non-marchands (comme les centres communaux d'action sociale – CCAS –, les caisses des écoles, les services départementaux d'incendie et de secours, etc.) ainsi que certains établissements publics nationaux sous responsabilité locale tels que les agences de l'eau. Les ODAL comprennent également d'autres établissements comme les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) et les organismes consulaires. La dépense des ODAL s'élève à environ 33 Md€ en 2010. Après avoir dégagé un solde légèrement excédentaire en 2007 et 2008 de +0,1 Md€ et +0,4 Md€, les ODAL sont devenus déficitaires en 2009, leur besoin de financement s'élevant en 2009 à 0,1 Md€, puis à 0,3 en 2010.

Le suivi des APUL en comptabilité nationale oblige, par ailleurs, à un certain nombre de retraitements de la comptabilité publique.

De la comptabilité publique à la comptabilité nationale

La règle d'équilibre qui s'impose aux collectivités locales en comptabilité publique pour les sections de fonctionnement et d'investissement, ne signifie toutefois pas que les collectivités locales ne dégagent pas un besoin de financement, c'est-à-dire un déficit au sens de la comptabilité nationale. En effet, les collectivités locales peuvent contracter des emprunts pour financer leurs seules dépenses d'investissement.

La méthode d'évaluation du solde en comptabilité nationale diffère de celle de la comptabilité publique : l'ensemble des dépenses hors remboursement d'emprunts est comparé aux recettes hors souscription d'emprunts. Si les collectivités empruntent un montant qui excède leurs remboursements d'emprunt sur une même période, alors elles génèrent un besoin de financement (c'est-à-dire un déficit) au sens de Maastricht, bien que leurs comptes en comptabilité publique locale soient équilibrés.

En 2010, l'INSEE a opéré un changement de base. La principale innovation réside dans un changement de nomenclature de produits et d'activités pour accompagner les mutations du tissu économique. La nomenclature des comptes nationaux est à présent cohérente avec la nouvelle nomenclature d'activités des communautés européennes, les comparaisons internationales s'en trouvent donc facilitées. Si la méthodologie générale d'élaboration des comptes ne change pas dans la nouvelle base, les principaux agrégats macroéconomiques ont été révisés.

[1] En euros courants

[2] En comptabilité nationale, une activité est considérée comme « marchande » lorsqu'elle se finance à plus de 50 % par les revenus de son activité, et non par des ressources publiques ou fiscales. Dans le champ des syndicats de communes par exemple, les activités « eau et assainissement » sont considérées comme marchandes ; en conséquence, les syndicats exerçant cette activité sont hors du champ des administrations publiques.

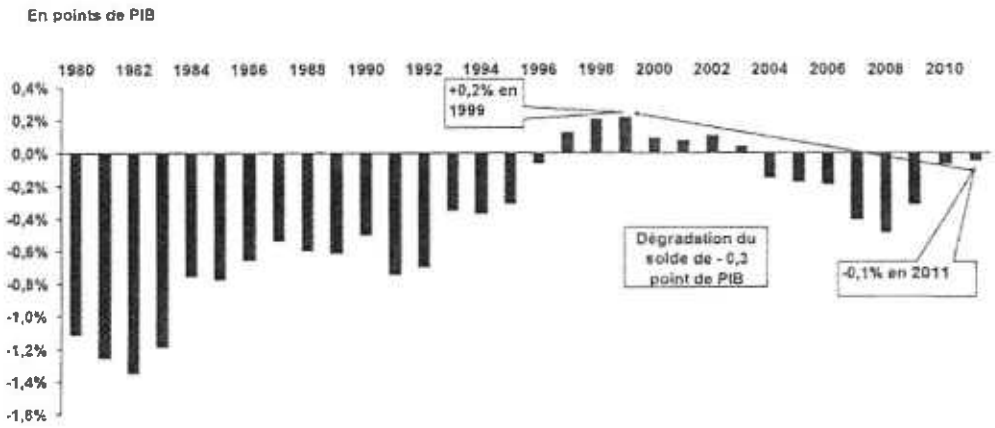
23

2. La dépense locale apparaît globalement dynamique depuis 30 ans, indépendamment de la décentralisation

2.1/ Au cours des 30 dernières années, le solde des APUL a connu une évolution contrastée

On retrace ci-dessous l'évolution du solde des APUL en comptabilité nationale depuis 1980, en points de PIB.

Graphe 1 : Évolution du solde des APUL en points de PIB en comptabilité nationale depuis 1980



Source : Insee - comptes nationaux

Cette évolution appelle plusieurs remarques :

■ En situation très déficitaire au début des années 1980, le solde des APUL s'est redressé de façon significative au milieu des années 1980. Ce redressement s'explique par la forte progression de la fiscalité locale[3] sur la période.

Après une légère dégradation à la fin des années 1980 et au début des années 1990, le solde des APUL s'est à nouveau amélioré à partir de 1992, devenant excédentaire en 1997. Cette amélioration s'est poursuivie jusqu'à la fin des années 1990 principalement en raison de la mise en place d'une politique de maîtrise de l'évolution des dépenses (réduction de l'investissement et inflexion du rythme des dépenses de fonctionnement).

■ Sur la période 1999-2008, le solde des APUL s'est détérioré de 0,7 point de PIB. Il est redevenu déficitaire à partir de 2004. Cette dégradation s'explique principalement par une reprise vigoureuse de l'investissement à partir de 1999 et par des dépenses de fonctionnement plus dynamiques que sur la période précédente.

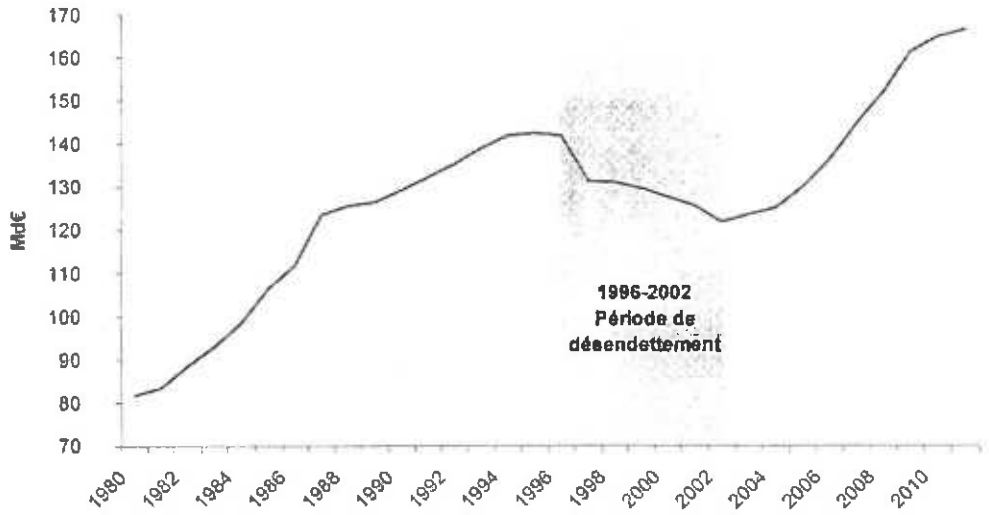
■ De 2009 à 2010, le solde des APUL s'est significativement amélioré, passant de -0,31 à -0,07 à point de PIB. Cette amélioration est liée en partie au versement anticipé par l'État du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) dans le cadre du plan de relance de l'économie et à une réduction de la dépense d'investissement des collectivités locales. De 2010 à 2011, le solde des APUL s'est stabilisé autour de -0,1 point de PIB. Ainsi, sur la période 1999-2011, le solde des APUL s'est détérioré de 0,3 point de PIB.

Par ailleurs, le redressement du solde des APUL dans la deuxième moitié des années 1990 s'est accompagné d'un désendettement significatif des collectivités locales. En effet, entre 1996 et 1999, la dette des APUL a diminué d'environ 12 Md€, en euros constants 2011. A la fin des années 1990, les collectivités locales avaient ainsi assaini leur situation financière et retrouvé des marges de manœuvres.

[3] La fiscalité a augmenté à un rythme élevé jusqu'en 1985 du fait de l'évolution rapide des bases d'imposition et de la progression de la pression fiscale.

24

Graphe 2 : Évolution de la dette des APUL en Md€ constants 2011



Source : Insee, comptes nationaux

Néanmoins, la réapparition d'un besoin de financement à partir de 2004 a engendré une reprise de l'endettement, encouragée par des taux d'intérêts faibles au début des années 2000.

2.2/ La dépense des APUL croit depuis plus de 25 ans, hors compétences transférées au titre de la décentralisation.

La dépense des APUL a fortement augmenté depuis 1983, progressant plus vite que la richesse nationale, passant de 8,6 points de PIB en 1983 à 11,7 points de PIB en 2011. Cette progression de 3,1 points de PIB en un peu plus de 25 ans correspond à une augmentation de +3,1 % en volume en moyenne par an. Cette hausse est le résultat de plusieurs facteurs :

- Les effets de la décentralisation et de l'extension de certaines compétences ont contribué à raison de +1,67 point de PIB à la hausse du poids des dépenses APUL dans le PIB. Ces dépenses font l'objet d'une compensation.
- Le reste de la hausse des dépenses locales, soit +1,38 point de PIB entre 1983 et 2011, a eu lieu à champ de compétences constant[4]. Plus particulièrement, le secteur communal, qui n'est pas concerné par la décentralisation, a contribué pour moitié à l'évolution des dépenses locales sur les 10 dernières années.

(...)

[4] C'est-à-dire hors décentralisation.

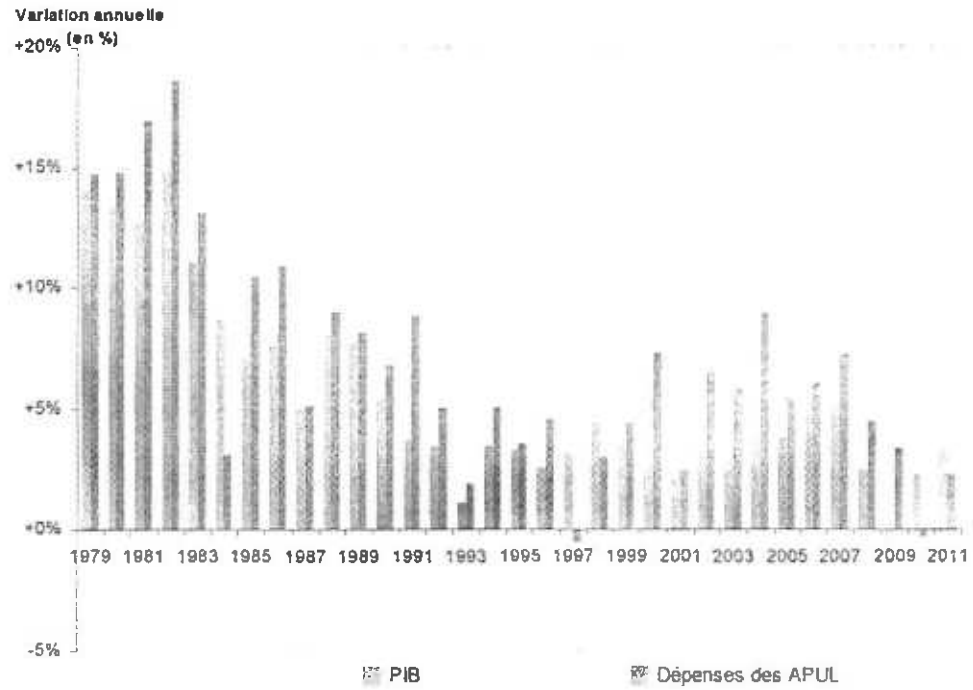
25

(...)

Ainsi, sur les 30 dernières années, la dépense des collectivités locales a cru plus rapidement que le PIB (en valeur), à l'exception de six années (1984, 1997, 1998, 2001, 2010 et 2011). Cette diminution de la dépense des APUL en part de PIB ne correspond pas nécessairement à une réduction de leurs dépenses. Il s'agit principalement d'un « effet dénominateur », c'est-à-dire de l'impact de l'évolution du PIB sur le ratio dépenses des APUL sur PIB. Ainsi, lorsque le PIB croît, la dépense publique locale en part de PIB décroît toutes choses égales par ailleurs.

A noter qu'entre 2009 et 2011, la dépense des APUL a diminué par rapport au PIB, principalement sous l'effet d'une contraction des dépenses d'investissement. Les dépenses de fonctionnement ont, elles, continué à croître.

Evolution annuelle du PIB et des dépenses APUL en euros courants



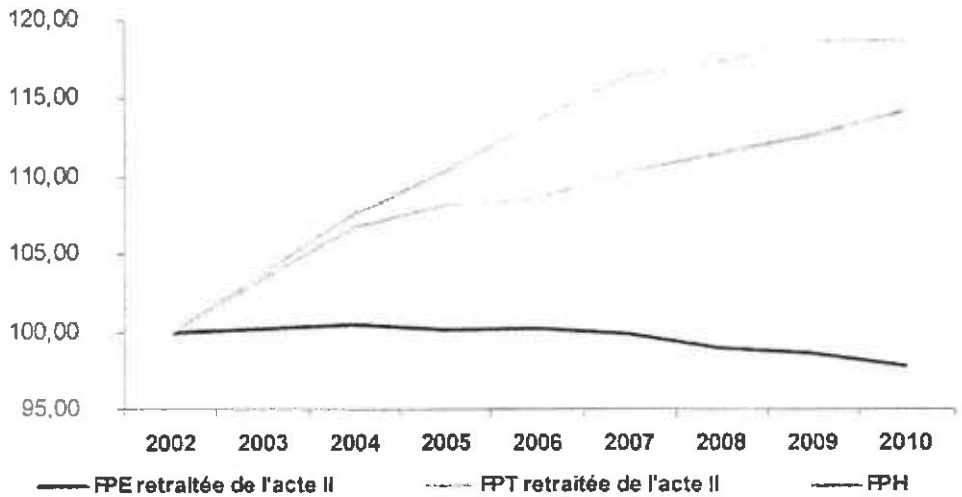
Source : Insee, calculs Direction du Budget

a- La hausse des effectifs de la fonction publique territoriale constitue un vecteur important de la dépense

L'accroissement notable des dépenses des APUL hors décentralisation est lié à près de 80 % à la hausse des dépenses de fonctionnement. Celle-ci trouve une partie de son explication dans l'évolution du nombre d'agents publics territoriaux. En effet, parallèlement aux dépenses, les effectifs locaux ont également augmenté de façon conséquente, hors transferts de compétences.

96

Graphe 4 : Évolution des effectifs physiques des trois fonctions publiques depuis 2002 (base 100 en 2002)[5]



Sources : Rapport sur l'état de la fonction publique 2011-2012 – Rapport de l'observatoire des finances locales en 2012 – Rapports de la commission consultative sur l'évaluation des charges. En l'absence de données en 2003, les effectifs ont été estimés à partir de la moyenne des effectifs 2002 et 2004.

Sur la période récente, l'évolution de la fonction publique territoriale (FPT) apparaît nettement plus dynamique que celles de la fonction publique d'État (FPE) et la fonction publique hospitalière (FPH). Ainsi, entre 2002 et 2010, la FPT (après neutralisation de l'impact des transferts opérés au titre de la décentralisation en 2006, 2007, 2008, 2009 et 2010) a progressé de près de 19 %, alors que la FPH a cru au rythme plus modéré de 14 % et que la FPE (retraitée des mêmes transferts au titre de la décentralisation) a reculé sur la même période de -2 %.

Entre 2009 et 2010, la croissance des effectifs de la FPT marque une réelle inflexion : les effectifs hors décentralisation sont quasiment stables et ne progressent que de 0,1 %. Derrière cette stabilité se présentent des situations différentes, les communes et les départements ont limité leurs effectifs (-0,8 % et -0,5 % respectivement) alors que les EPCI, les EPA hors EPCI et les régions ont vu leurs effectifs croître (+3,6 %, +1,2 % et +1,0 % respectivement, entre 2009 et 2010)[6].

			Décomposition de la hausse entre 2002-2010			
Effectifs	2002	2010	Effectifs décentralisés	Hors décentralisation	Hausse totale	% d'évolution 2002-2010 hors décentralisation
Secteur communal*	1 053 522	1 240 887	+97	+187 268	+187 365	+18%
Départements*	178 852	290 991	+76 231	+35 908	+111 739	+20%
Régions*	12 181	79 719	+53 559	+13 979	+67 538	+115%
Etablissements locaux hors EPCI	172 462	199 882	+0	+27 420	+27 420	+16%

* Les effectifs décentralisés aux régions et départements ont été calculés à partir des informations disponibles

Sources :
Rapport sur l'état de la fonction publique 2011-2012 – Rapport de l'observatoire des finances locales en 2012 – Rapports de la commission consultative sur l'évaluation des charges. En l'absence de données en 2003, les effectifs ont été estimés à partir de la moyenne des effectifs 2002 et 2004.

[5] Depuis 2006, les données de la fonction publique territoriale et de la fonction publique d'État ont été corrigées des transferts (en ETP) de l'acte II de la décentralisation.

[6] Notons que le ralentissement observé des effectifs des établissements publics locaux s'explique par le changement de statut juridique des OPHLM. En effet, les OPHLM, auparavant des établissements publics à caractère administratif (EPA), ont été transformés en Offices publics d'habitation (OPH) et appartiennent désormais aux Établissements public à caractère industriel et commercial (EPIC).

27
11

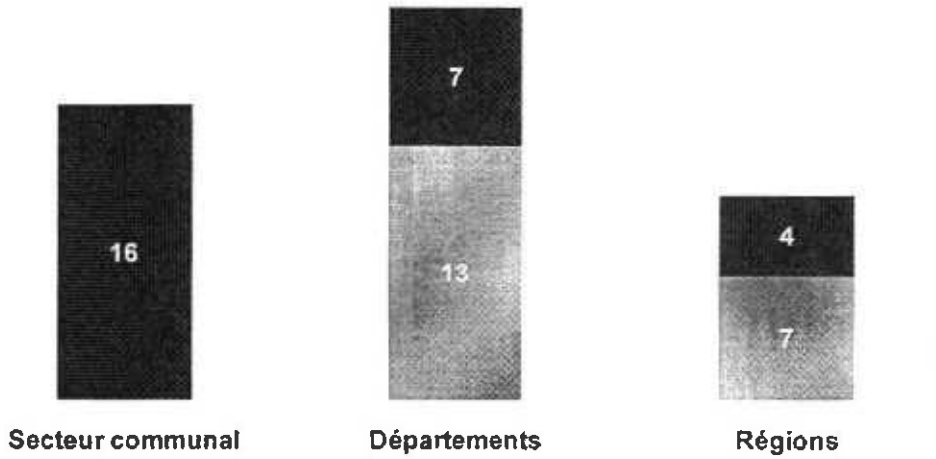
b- Le secteur communal a majoritairement contribué à la hausse des dépenses locales.

L'évolution du compte APUL est essentiellement dictée par l'évolution des comptes des collectivités locales. Au sein des collectivités locales, le secteur communal représente la catégorie la plus importante en termes de niveau de dépense.

En effet, en 2011, le secteur communal (communes et groupements de communes) représente près de 56 % des dépenses des collectivités locales, soit 122,5 Md€, les départements représentant autour de 32 % de ces dépenses, soit 69,6 Md€, et les régions environ 12 % de celles-ci, soit 27,2 Md€[7], part globalement stable sur les trois dernières années.

Comme le note le rapport Carrez-Thénault, sur la période 1998-2008, la part du bloc communal dans la hausse des dépenses à champ constant atteint 58 %, ce qui est conforme à son poids relatif dans l'ensemble des dépenses des collectivités locales. Ainsi les dépenses du bloc communal, en part de PIB, sont stables, en l'absence de transferts de compétences. Cela s'explique notamment par une hausse importante des dépenses de fonctionnement, notamment tirées par l'augmentation des effectifs, dont la croissance en moyenne annuelle a été de plus de 26 900 entre 2002 et 2010.

Graphe 5 :Evolution des dépenses par catégorie de collectivités sur la période 2002-2011 en Md€ constants 2011



Source : Calculs Direction du Budget, Direction Générale des Finances publiques

Ce graphique présente la hausse de la dépense des collectivités locales par strate en euros constants 2011. Sur la période 2002-2011, en euros constants 2011, la décentralisation a entraîné une hausse des dépenses de 20 Md€ et hors mesures de décentralisation, les dépenses des collectivités locales ont augmenté de près de 27 Md€.

La hausse la plus importante observée tient du secteur communal, et cette hausse s'est effectuée hors mesures de décentralisation puisque l'acte II n'a concerné que très marginalement le secteur communal.

Si les hausses des dépenses des départements et des régions sont moins importantes en masse financière, proportionnellement à leurs budgets, les hausses relatives s'avèrent tout aussi significatives (respectivement +17 % +46 % à champ constant et euro constants).

[7] Source : Rapports de l'Observatoire des Finances Locales (données en comptabilité publique locale), données non consolidées entre les différents niveaux de collectivités, sauf reversements fiscaux.

28

1.3/ L'existence de fortes disparités au sein de chaque catégorie de collectivités locales.

Au-delà des différences constatées entre les catégories de collectivités locales, on observe également de très importantes disparités au sein de chaque catégorie de collectivités. Ces disparités sont particulièrement prononcées au sein de l'échelon communal, où l'on observe les différences les plus marquées en termes de taille ou de ressources, et donc de dépenses par habitant.

Le rapport du groupe de travail de mai 2010 sur la maîtrise des dépenses locales[8] constate ainsi que le rapport des dépenses par habitant entre le premier et le dernier décile atteint 3,1 pour les communes. De fortes disparités sont observées entre les communes elles-mêmes, principalement liées à leurs tailles. En effet, les communes de moins de 500 habitants font apparaître des écarts de l'ordre de 3,4 tandis qu'ils n'atteignent plus que 1,4 pour les communes de plus de 100 000 habitants. Ces disparités très significatives se constatent quels que soient les types de communes (urbaines, périurbaines, rurales) et la nature de la dépense. Les disparités sont également très prononcées entre départements (rapport entre le premier et dernier quartile de 1,5) ou entre régions (rapport entre le premier et dernier quartile de 2,5).

Écart entre les dépenses moyennes par habitant des communes, départements et régions

	Communes	Départements[1]	Régions[2]
Écarts observés	3,1 Entre le premier et le dernier décile	1,5 Entre le 1er et le dernier quartile	2,5 Entre le 1er et le dernier quartile

1 *Départements hors DOM et Paris*

2 *Régions hors ROM*

Source : Données DGFiP

A noter que les chiffres présentés sont les rapports entre les déciles pour les communes et ceux entre les quartiles pour les départements et les régions.

Les analyses présentées dans le Rapport sur la maîtrise des dépenses locales montrent que les écarts de ressources par habitant entre collectivités expliquent une part importante de ces disparités de dépenses par habitant (cf. tableau ci-après).

Part en % des différents facteurs dans l'explication de la variabilité de la dépense par habitant des collectivités

	Communes (2005)	Départements (2005)
1. Effet « ressources »	62 %	56 %
2. Effet « besoins »	21 %	33 %
3. Facteurs non explicables	17 %	11 %
TOTAL	100 %	100 %

Source : Rapport Carrez-Thénault, Annexe VII

Il existe une forte corrélation entre le niveau de ressource d'une collectivité et sa dépense par habitant. L'effet explicatif est plus marqué pour les communes (62 % d'explication de la variation de dépense) que pour les départements (56 %).

[8] Source : Rapport sur la maîtrise des dépenses locales présidé par MM. Carrez et Thénault (mai 2010).

3. Les relations financières entre les collectivités locales et l'État seront redessinées dans le pacte de confiance et de solidarité

L'importance de la dépense locale et l'évolution particulièrement dynamique de celle-ci depuis près de 30 ans fait aujourd'hui l'objet d'un constat largement partagé, repris par de nombreux rapports[9]. La croissance de la dépense locale corrigée de l'effet des transferts de compétences reste plus soutenue que celle du produit intérieur brut. Comme le rappelle la Cour des Comptes dans son rapport 2010 sur les « Situation et perspectives des finances publiques », « *la situation générale des finances publiques et les engagements européens de la France rendent cependant nécessaire un retour vers l'équilibre des administrations publiques locales, en comptabilité nationale.* ».

Le projet de loi de finances 2013 ainsi que le futur pacte de confiance et de solidarité État – collectivités contiennent une série de mesures visant à soutenir les collectivités locales dans leur effort de maitrise des dépenses.

3.1/ 2013 marque un tournant dans les relations entre l'État et les collectivités locales, l'acte III de la décentralisation se fera dans un climat apaisé, d'échange, au sein du pacte de confiance

Le PLF 2013 se fonde sur quatre principes essentiels, comme l'a rappelé le président de la République aux États Généraux de la Démocratie Territoriale qui se sont tenus au Sénat les 4 et 5 octobre 2012: la confiance, la clarté, le principe du chef de fil qu'il faut étendre à tous les domaines de l'action locale et enfin la démocratie. La confiance est l'élément essentiel pour une relation nouvelle, productive et intelligente entre l'État et les collectivités locales. Elle est au cœur du pacte qui va redéfinir des relations plus saines et plus justes entre l'État et les collectivités. Cette nouvelle relation se fera principalement dans le cadre du Haut Conseil des Territoires. Il deviendra l'instance de concertation, d'évaluation et d'échange entre l'État et les représentants des associations d'élus. Il sera aussi un facteur d'économie et de cohésion.

La clarté sera décisive pour redéfinir les compétences de chaque strate territoriale et aller au bout de la logique de décentralisation en renforçant les blocs de compétences des départements et des régions. Ce transfert sera soutenu par deux outils indispensables, la création de la Banque publique d'Investissement, qui viendra épauler les régions dans le soutien de l'activité économique, et, les fonds structurels européens. Au-delà de la seule clarté, le PLF 2013 s'inscrit donc dans une logique de cohérence.

Le troisième principe dessine le contour d'un pacte de gouvernance territoriale, laissant plus de liberté décisionnelle aux collectivités. C'est aussi l'occasion de créer un statut de métropole, permettant aux grandes agglomérations de développer leur rayonnement en articulation avec les régions. Enfin, le dernier principe, celui de la démocratie, est au cœur de cette démarche. La volonté de rapprocher la décision des citoyens, de favoriser leur participation et de renouveler les pratiques est un objectif clef de l'acte III de la décentralisation, qui permettra, en outre, plus d'efficacité, plus de rapidité et de proximité.

3.2/ Un redressement des finances publiques dans la justice, marqué par un effort de péréquation très important visant à réduire les inégalités entre les différentes collectivités territoriales

Le gel des concours de l'État combiné au constat d'une forte disparité des dépenses au sein d'une même catégorie – majoritairement liée à l'écart de ressources, en particulier au niveau communal – rend d'autant plus nécessaire le renforcement de la péréquation, tant verticale qu'horizontale (cf. annexe 2 pour plus de détails sur la péréquation). L'année 2013 permettra de poursuivre et de fortement renforcer la péréquation horizontale profondément revue et amplifiée suite à la réforme de la fiscalité directe locale en loi de finances pour 2010.

En effet, le PLF 2013 prévoit au sein de la DGF, une progression minimale de 238 M€ de la péréquation, dont 208 M€ au profit de la strate communale, 20 M€ au profit des départements et 10 M€ au profit des régions grâce à un renforcement des dispositifs en place.

La péréquation du bloc communal repose avant tout sur la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU). Ainsi, le PLF 2013 propose un accroissement minimum de DSU de 120 M€, soit une augmentation de 8,7 % par rapport à 2012. La dotation de solidarité rurale (DSR) devra augmenter au moins de 78 M€ par rapport à 2012 (+8,7 % à nouveau). La dotation nationale de péréquation, qui prend en charge notamment les communes d'Outre-mer (40 M€ en 2012 progressera de 10 M€. Au total, le PLF 2013 propose d'augmenter la part de péréquation minimale au sein de la DGF consacrée à la strate communale à 25,1 % contre 23,9 % en 2012.

La péréquation pour les départements et les régions suivra la même trajectoire en 2013, avec 20 M€ supplémentaires pour les départements et 10 M€ pour les régions. En outre, le Comité des Finances Locales dispose de la faculté de majorer les montants consacrés à la péréquation par redéploiements au sein de la DGF

[9] Rapport sur la maîtrise des dépenses locales (2010) dit Carrez-Thénault, Rapport Balladur (2009), Rapport Lambert (2007) ou encore Rapport Richard (2006).

de chaque strate de collectivités (possibilité offerte depuis 2012 pour les strates communale et départementale, nouveauté proposée en PLF 2013 selon la même logique pour les régions).

Enfin, les dispositifs créés en loi de finances 2010 de péréquation des produits de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à destination des régions et des départements, qui entreront en application à compter de 2013, ont également été précisés en loi de finances pour 2011. Les deux fonds de péréquation de la CVAE présentant dans leur format actuel des rendements très faibles qui n'en font pas des mécanismes véritablement péréquateurs, le Gouvernement propose en PLF 2013, de modifier les modalités de fonctionnement de ces deux fonds. Il est proposé pour les deux fonds un système de prélèvement sur flux cumulés : les simulations fournissent un montant de masse péréquée de 50 M€ pour le fonds départemental de 26 M€ pour le fonds régional.

3.3/ Les concours financiers de l'État aux collectivités locales, hors FCTVA et hors compensation de la réforme de la Taxe Professionnelle, seront stabilisés en valeur en 2013

Selon le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, l'État ne peut appliquer de contrainte directe sur les dépenses des collectivités territoriales. Il dispose en revanche d'une capacité d'action sur environ un tiers des ressources locales, au travers des dotations qu'il verse aux collectivités (notamment la dotation globale de fonctionnement) et de la prise en charge de réductions d'impôts (compensées soit par voie de prélèvements sur les recettes de l'État, soit par le biais de remboursements et dégrèvements d'impôts locaux financés directement par le budget général). Pour le reste, les ressources des collectivités locales sont constituées de la fiscalité locale, de la fiscalité transférée par l'État à l'occasion de la décentralisation de compétences et de ressources propres, ensemble sur lequel l'État ne dispose pas de capacité de pilotage.

Les concours de l'État en faveur des collectivités locales ont représenté un cinquième du budget de l'État hors remboursement de dette et pensions) en 2011. Dès lors, les collectivités doivent être équitablement associées à l'effort national de redressement des finances publiques.

C'est pourquoi, les concours de l'État en faveur des collectivités locales, qui représentaient en LFI 2012 50,5 Md€[10] sont stabilisés en 2013 en valeur et à périmètre constant à leur niveau de LFI 2012, conformément au périmètre fixé à l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Cette règle ne concerne pas les dotations mises en place à compter de 2011 dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale (Dotation de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle -DCRTP : 3,4 Md€ en LFI 2012- et Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle : 0,4 Md€ en LFI 2012). Sont également exclus de l'enveloppe stabilisée en valeur le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA, 5,5 Md€ en LFI 2012) et le reversement du produit des amendes de police (0,7 Md€ en LFI 2012), qui depuis 2011 ne s'effectue plus via un prélèvement sur recettes mais via le nouveau compte d'affectation spéciale « contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

3.4 / Les normes réglementaires imposées aux collectivités locales seront davantage encadrées

L'impact des normes sur la dépense locale est mieux connu et quantifié depuis la création fin 2008 de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), émanation du Comité des finances locales. Le champ des textes qui lui sont obligatoirement soumis a été récemment clarifié et élargi[11] afin de renforcer le rôle de cette commission.

Comme l'a rappelé, le Président de la République, lors de l'allocution aux États Généraux de la Démocratie Territoriale, la recherche d'une méthode nouvelle s'agissant de l'association des élus locaux à la production des normes est au cœur des préoccupations du Gouvernement. Ainsi, la composition de la CCEN sera-t-elle révisée et la portée de ses avis renforcée.

[10] Y compris dotation générale de décentralisation pour la formation professionnelle.
[11] Cf. art. L. 1211-4-2 du CGCT modifié par l'article 74 de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

Document n°10 :

Richesse des territoires : gare aux erreurs d'interprétation !



Victor Chomentowski, président du cabinet Conjuguer, chargé de cours « finances locales », Paris 1

CABINET CONJUGUER

Au moment où les réflexions sur une future péréquation fiscale entre les collectivités du bloc communal s'intensifient, la mesure de la richesse des territoires devient un point nodal.

Retour en arrière : au début des années 80, le potentiel fiscal a été une invention géniale. Il permettait de mesurer la richesse fiscale d'une collectivité indépendamment de la pression fiscale et sur des assiettes moins frelatées qu'auparavant. Trois phénomènes ont altéré, puis modifié la crédibilité de l'indicateur.

D'abord, vint le temps des exonérations et dégrèvements en tous genres, remplacés par des compensations. La signification des taxes, leur poids réel sur le contribuable et leur rendement pour la collectivité ont, petit à petit, été rognés rendant équivoque le résultat en termes de potentiel fiscal.

Puis, le développement d'une péréquation assez efficace avec les dotations de l'Etat a relativisé l'importance du potentiel de ressources des collectivités sur leur seule fiscalité. On a ainsi utilisé la dotation forfaitaire de la dotation générale de fonctionnement (DGF) en adjuvant pour aboutir au potentiel financier, même si c'était partiel : pourquoi ne retenir que la forfaitaire et pas les autres dotations ? Par ailleurs, le développement de l'intercommunalité est encore venu brouiller le concept de potentiel fiscal : une collectivité peut être à la fois riche et pauvre selon que l'on se place au niveau de la commune ou de la communauté à laquelle elle appartient…

Enfin, la suppression de la taxe professionnelle change la donne et les quatre « vieilles » sont noyées entre compensations, fonds national de garantie individuelle de ressources et dotations de solidarité. Un nouveau mode de calcul est nécessaire, tout le monde en convient, et on voit fleurir diverses propositions, plus ou moins fondées, mais gare aux erreurs d'interprétation !

La plus courante est de confondre la richesse économique d'un territoire avec son impact fiscal sur les collectivités ou la richesse de ses habitants. Il reste toujours délicat de distinguer la collectivité de ses habitants. Il y a quarante ans, il était bien connu que les territoires les plus riches en patente, territoires industriels, correspondaient le plus souvent à des villes aux habitants aux revenus limités et aux besoins très importants. Aujourd'hui, les territoires qui vont devenir les plus riches sont ceux qui dégagent surtout de la valeur ajoutée et plutôt avec des entreprises de services. La création de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) met pour la première fois la base fiscale de territoires économiques en adéquation avec une ressource fiscale. De là à conclure que ces collectivités et ses habitants sont riches est un raccourci rapide et pas toujours fondé pour plusieurs raisons.

La première est fiscale. Les impôts nationaux sous leurs divers aspects vont absorber une grande partie de la richesse créée : TVA collectée, impôts sur les sociétés et sur les personnes physiques vivant sur le territoire, tous prélevés au profit de l'Etat. Le niveau élevé de l'activité va également alimenter les caisses de sécurité sociale et de retraite, bref l'ensemble des prélèvements publics avoisinera un niveau supérieur à la moyenne nationale, amplifié par la progressivité de certains impôts.

La deuxième raison repose sur une distinction entre une « richesse brute » des collectivités, la plus visible, celle qui est créée, et la « richesse nette », après transferts. En effet, l'ensemble des systèmes de redistribution prévus par la loi va alimenter une forte péréquation. On songe notamment aux fonds de péréquations régionales et départementales de la CVAE qui pour certaines collectivités aspirent une part importante de leurs ressources. Ainsi, l'Ile-de-France et les départements franciliens, dont la valeur ajoutée est importante, voient globalement leur CVAE amputée de 50 %. Demain, d'autres fonds de péréquation viendront encore effriter les potentiels fiscaux.

Au-delà des apparences, il faut retenir résolument le concept de richesse nette, le seul significatif.

A ces transferts directs entre collectivités diminuant ici la richesse nette et l'augmentant là, s'ajoutent les transferts indirects, jamais comptabilisés dans le potentiel fiscal, alimentés par ce que l'on appelle « l'économie résidentielle » et qui proviennent pour une large part des territoires productifs au bénéfice des habitants des autres collectivités.

Ce qui frappe l'imagination, ce sont parfois des « signes extérieurs de richesse » des collectivités, le niveau de leurs revenus bruts ainsi que ceux de leurs habitants vrais ou imaginés, car il existe dans ces territoires nombre d'emplois précaires, de faibles revenus et de besoins sociaux intenses. On voit moins le niveau des charges, des loyers, des impôts de l'Etat et des dépenses de transfert. Au-delà des apparences, il faut retenir résolument le concept de richesse nette, le seul significatif.

Document n°11 : Le Monde.fr| édition du 25.09.2012

Le Monde

« *C'est un échec relatif, mais il faut continuer* ». Telle est la conclusion du rapport rendu mardi 25 septembre à Jean-Marc Ayrault sur la Révision générale des politiques publiques (RGPP) engagée sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy. *Béatrice Jérôme*

L'Inspection générale des finances, l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale de l'administration ont rendu à la date fixée par le gouvernement le bilan, commandé en juillet par le premier ministre. Ces trois grands corps de contrôle avaient pour mission de définir *"une méthode"* pour préparer le terrain à la poursuite de la réduction des effectifs dans la plupart des ministères. Le gouvernement s'est donné pour objectif de ne pas dépenser un euro de plus en 2013 sur le budget de l'Etat sauf dettes et pensions. Si François Hollande s'était engagé pendant la réforme à donner *"un coup d'arrêt"* à la RGPP, le rapport préconise de poursuivre les mesures en cours.

503 MESURES, 311 ENCORE EN COURS

De 2007 à 2012, 503 mesures ont été recensées sous l'étiquette RGPP. La fusion de l'administration des impôts et de celle du Trésor ; la réforme de la carte judiciaire ; la création des agences de santé (ARS) ou la dématérialisation de certaines procédures administratives figurent parmi les plus connues. Mais la RGPP a entraîné *"la suppression de centaines de structures"* depuis 2007. Le rapport minore les économies réalisées : l'objectif du précédent gouvernement était de parvenir à 15 milliards d'euros d'économies de 2009 à 2013 dont 12,3 milliards fin 2012. Selon Bercy, cité dans le rapport, l'économie sera à la fin de l'année de 11,9 milliards. Dans le même temps, les effectifs sur 2009-2012 auront baissé de 5,4 % *"dont 3 % rattachables aux mesures RGPP"*.

Surtout, *"le nombre de missions de l'Etat n'a cessé de croître"*. *"Au final, la RGPP est une démarche nouvelle dont l'ambition initiale a été compromise par la méthode retenue."* Il estime que le pilotage de la RGPP a été *"trop centralisé"* et dénonce un *"recours massif aux consultants"* privés qui a coûté très cher à l'Etat. Le rapport suggère toutefois d'*"achever les mesures RGPP en cours, sauf exception"*. Sur les 503 mesures RGPP, 311 sont encore en cours. *"Un affichage clair du gouvernement devrait intervenir rapidement sur le devenir des mesures RGPP en cours"*, écrivent les trois inspections.

"LIER RÉFORME DE L'ETAT ET DÉCENTRALISATION"

Enfin, le rapport incite le gouvernement à *"lancer une revue des politiques impliquant tous les acteurs"* parmi lesquels les *"collectivités territoriales"* et les *"organismes de protection sociale"*. *"L'Etat ne pourra supporter à lui seul le fardeau de la restauration des équilibres financiers"*. Il faut aussi, indiquent-elles, *"associer les agents"* et dégager une *"vision stratégique"* de ce que doit être le service public.Le projet de modernisation de l'action publique sera étroitement articulé avec la nouvelle étape de décentralisation, pour une efficacité renforcée de l'action publique et une meilleure organisation des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. *"Ce rapport est technique,* résume un conseiller ministériel, *mais il donne l'orientation générale de notre ambition : la nouveauté c'est que nous allons lier réforme de l'Etat et décentralisation"*. Le premier ministre réunira, le 1er octobre prochain, l'ensemble du gouvernement pour un séminaire gouvernemental sur la modernisation de l'action publique. Le rapport doit lui servir de feuille de route.

Le gouvernement confirme la baisse supplémentaire des dotations en 2014 et 2015 12 février 2013

MAIRE info
Quotidien d'informations destiné aux élus locaux

Document n°12 :

C'est confirmé : la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités locales sera deux fois plus importante que prévue. Le ministre délégué au Budget, Jérôme Cahuzac, et la ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique, Marylise Lebranchu, l'ont annoncé ce matin devant le Comité des finances locales : l'effort demandé aux collectivités sera de 1,5 milliard d'euros en 2014, et de 1,5 milliard supplémentaire en 2015, des chiffres qui avaient circulé ces derniers jours (voir Maire Info du 6 février).

L'annonce a été relayée sur Twitter par Philippe Laurent, maire de Sceaux, vice-président de l'Association des maires de France, et membre du CFL : « *Comité des finances locales : Cahuzac annonce -1,5 milliard en 2014, autant en 2015, sur les concours financiers aux collectivités* ».

C'est deux fois plus que ce qui était prévu par la loi de programmation budgétaire votée en décembre dernier, à savoir une baisse de 750 millions d'euros en 2014 et de 750 millions supplémentaires en 2015.

En 2015, les concours financiers de l'Etat devraient donc baisser de 3 milliards par rapport à 2013. Cet « effort supplémentaire » est justifié, selon les ministres, par la mise en place du pacte de compétitivité et du crédit d'impôt aux entreprises (CICE), qui nécessitera 10 milliards d'économies budgétaires en 2014, en plus des mesures d'austérité.

Les élus ont d'ores et déjà annoncé leur opposition à ces réductions supplémentaires. « *Nous allons résister au maximum* », avait averti la semaine dernière Jacques Pélissard, le président de l'Association des maires de France, tandis que Michel Destot, président de l'Association des maires des grandes villes, demandait « *fermement une concertation interministérielle* ». Rappelons que l'Association des maires de France a réclamé le 31 janvier dernier au Premier ministre « *l'élaboration urgente d'un pacte financier entre l'Etat et les collectivités locales* » (voir Maire info du 1er février).

Document n°13 :



.E

INFORMATION

'ÉGIQUE

SER DES ENTREPRISES, OI LOCAL : ce sont aujourd'hui ales pour des collectivités de /pe. C'est pour répondre à cet ches d'intelligence économique vités territoriales se multiplient.

L'intelligence économique se définit globalement comme « *l'ensemble des actions coordonnées de recherche, de traitement et de distribution de l'information utile aux acteurs économiques, en vue de son exploitation* ». Cette « *information utile* » est celle nécessaire aux différents niveaux de décision d'une entreprise ou d'une collectivité, pour que soient élaborées et mises en œuvre de façon cohérente la stratégie et les tactiques visant l'atteinte des objectifs fixés. Le but ultime est d'améliorer sa position dans son environnement concurrentiel, en prenant des décisions adaptées – donc efficaces – grâce à une meilleure maîtrise de l'information stratégique.

Renforcer l'attractivité

Pour les collectivités locales, devenir stratège de l'information s'impose comme une nécessité pour renforcer l'attractivité de leur territoire et créer les conditions d'un développement pérenne.

En France, deux rapports ont contribué à diffuser largement la notion d'intelligence économique : d'abord, le rapport Martre, *Intelligence économique et stratégie des entreprises*, en 1994, puis celui du député du Tarn Bernard Carayon, *Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale*, paru en 2003, qui concernait la stratégie de l'État en la matière et mentionnait l'émergence d'une nécessaire intelligence territoriale. Mais ce n'est véritablement qu'avec la crise financière de 2008 que nombre de collectivités – qui faisaient parfois déjà de l'intelligence économique sans le savoir… – ont ressenti la nécessité d'une démarche plus structurée en la matière.

Depuis cinq ans, les conseils régionaux ainsi que, dans certains cas, les conseils généraux et des communautés d'agglomération s'impliquent de plus en plus activement dans des démarches d'intelligence économique. « *Nous enregistrons une croissance annuelle de 20 % de notre activité de conseil aux collectivités depuis 2008*, souligne Thierry Ferrari, directeur de l'Adit, un organisme de conseil spécialisé en intelligence économique dont l'État est actionnaire. *Globalement, les collectivités souhaitent initier des démarches structurées dans trois buts principaux : élaborer une vision prospective pérenne pour leur territoire, valider des projets de création ou d'extension d'infrastructures ou des actions concertées entre différents acteurs et, enfin, qualifier les porteurs de projet de développement pour éviter de mauvaises surprises.* » L'actualité récente nous a, en effet, rappelé combien des projets de reprise d'installations techniques comme des hauts-fourneaux ou des raffineries pouvaient sembler a priori très séduisants… et s'avérer finalement très décevants pour le territoire.

Schémas régionaux

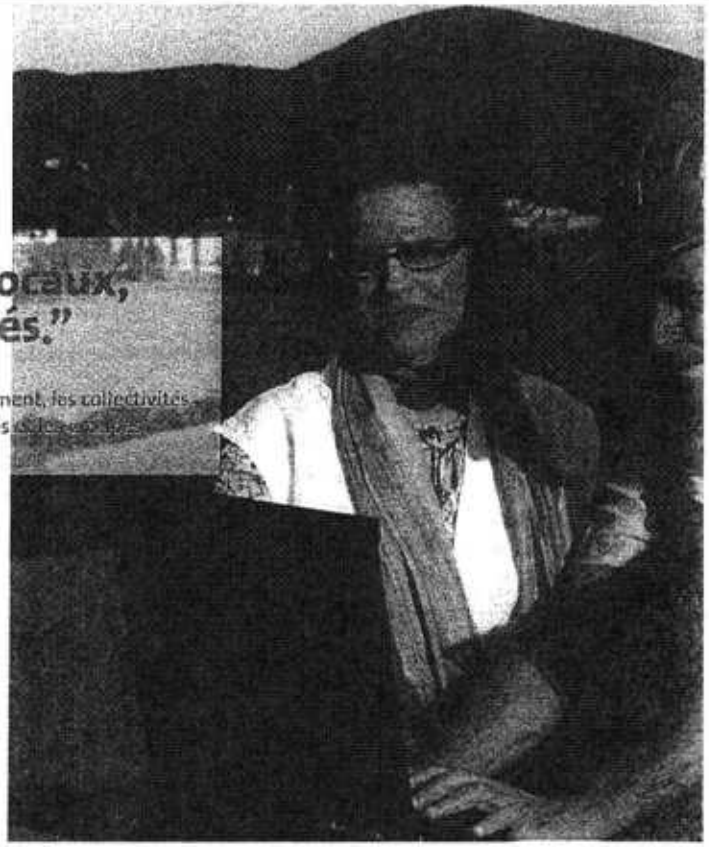
Les collectivités lancent des démarches d'intelligence territoriale dans le cadre de schémas régionaux d'intelligence économique (SRIE), initiés par le préfet de région et auxquels sont associés les conseils régionaux, ou par le biais de schémas régionaux de développement économique (SRDE), dans lesquels les conseils régionaux initient et déploient un programme ou des actions ponctuelles d'intelligence économique. Concrètement, ces actions comportent généralement trois volets principaux. Le premier est consacré à une meilleure connaissance des territoires et à l'organisation d'une veille informationnelle ;

→ → →

E-ADMINISTRATION

Les collectivités territoriales « prestataires de services administratifs » et chefs de file de l'organisation et du développement des territoires, ont un rôle de premier plan à jouer dans le développement de l'e-administration. Objectif : faciliter l'outil d'interaction et de gestion au quotidien des relations avec les administrés et les citoyens, pour fluidifier les échanges. Depuis 2011, en Bourgogne, une plateforme régionale d'administration électronique commune aux conseil régional, aux quatre conseils généraux et à plus de 1 300 collectivités et établissements publics locaux a vu le jour. Proposant aux collectivités des sites internet clés en main, reliés à la plateforme e-Bourgogne, ainsi que de nouveaux services de dématérialisation (gestion électronique des actes soumis au contrôle de légalité, archivage électronique légal, télé-procédures et e-services).





CORINNE MARBACH, CHARGÉE DE MISSION INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE RATTACHÉE À LA DIRECCTE

"Des acteurs locaux, publics et privés."

« Les organismes de développement, les collectivités locales, les entreprises, les écoles et les groupes de formation sont concernés. »

CYBERMASSIF JOUE LA CARTE DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

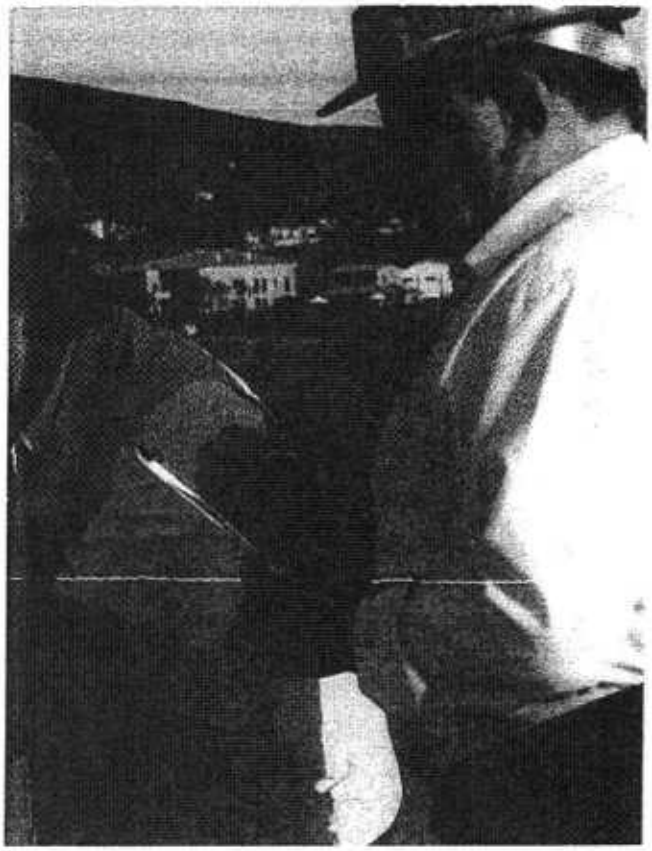
Cybermassif est une association loi 1901 créée en 2002 par l'Union des chambres de commerce et d'industrie du Massif central, à la suite d'une étude alarmante mettant en évidence un faible usage des technologies de l'information et de la communication (TIC) par les TPE et PME de ce territoire. Le premier objectif du projet fut de déployer sur cinq régions du Massif central des centres de ressources dédiés aux TIC, afin de les faire découvrir aux entreprises de toute taille et de tout secteur d'activité implantées sur le secteur.
Les chambres de commerce et d'industrie ont d'abord travaillé en partenariat avec Cybermassif pour créer un espace physique combiné à un centre de compétences, afin d'accueillir les chefs d'entreprise et de les orienter dans leur projet informatique. Parallèlement, une organisation en réseau maillé a vu le jour, et de nombreux outils de travail collaboratifs ont été produits par Cybermassif. Désormais, un réseau de 17 centres de ressources dédiés aux TIC sont répartis sur quatre régions du Massif central : l'Auvergne, la Bourgogne, le Limousin et le Languedoc-Roussillon. L'objectif de ces centres est d'accompagner entreprises et porteurs de projet de création d'un site internet, de recherche d'un logiciel métier, de sécurisation des systèmes d'information, d'outils technologiques pour faire de la veille. Les professionnels sont ainsi accompagnés gratuitement dans toutes les phases de la mise en place de leur projet : soutien à la rédaction du cahier des charges, démonstration de solutions logicielles et matérielles, entretien individualisé avec le chef de projet, mise en relation avec un expert du réseau Cybermassif ou un prestataire, aide à la lecture de devis...
Pour faire vivre ce réseau, Cybermassif a non seulement mis en place des outils et des compétences, mais il a également développé des projets visant à sensibiliser les professionnels du Massif central aux usages des TIC d'aujourd'hui et à les aider à développer de nouveaux usages de demain.

→ → →

le deuxième vise à la sécurisation des informations stratégiques ; le troisième concerne la conception et le déploiement de stratégies d'influence et de lobbying entrant dans le cadre du marketing territorial.
Parmi les premières régions à avoir initié une démarche en la matière, dès 1997, la Basse-Normandie s'appuie désormais (comme le Nord-Pas-de-Calais et l'Île-de-France) sur un SRIE.
Validé à la suite de cinq réunions de concertation, le schéma définit cinq axes d'intervention des différents acteurs pour la période 2007-2013 : appui aux filières et aux pôles de compétitivité, soutien aux PME-PMI, mise en réseau et partage de l'information, approfondissement de la connaissance du tissu économique local afin de mieux le promouvoir, sécurité économique.
Ce dernier point est loin d'être anecdotique. En effet, la délégation interministérielle à l'intelligence économique note que les services de l'État chargés de la sécurité économique recensent chaque année près de 1 000 actes hostiles significatifs au niveau national. Et ceci ne représenterait qu'une part des attaques contre les acteurs économiques nationaux, car certaines actions de piratage de brevet ou de base de données, d'espionnage économique ou de détournement ne sont tout simplement jamais détectées. À l'heure de la compétition internationale, savoir préserver une information stratégique ou un savoir-faire spécifique peut tout simplement être vital pour la réussite d'un projet ou la survie d'une entreprise locale.
Pilotée conjointement par la préfecture de région et la région Basse-Normandie dans le cadre d'un comité stratégique, la politique d'intelligence économique associe les acteurs locaux, publics comme privés : organismes de développement, collectivités locales, entreprises, écoles et groupes de formation. L'objectif est d'apporter une réponse coordonnée de la part de l'ensemble des acteurs, afin de renforcer la lisibilité du territoire pour les porteurs de projet comme pour les citoyens.

Fédérer les acteurs locaux

Le comité stratégique veille à l'application du schéma et statue sur les financements apportés aux actions et projets présentés. Le cas échéant, des experts peuvent être invités ponctuellement pour éclaircir un point ou donner un avis technique. Surtout, l'initiative a permis de fédérer de nombreux acteurs locaux, comme la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), et de créer une vraie dynamique régionale. « *Le bilan est plutôt positif,* déclare Corinne Marbach, chargée de mission intelligence économique rattachée à la Direccte. *Les entreprises qui ont participé aux actions ont adhéré à la démarche. Un diagnostic a été réalisé auprès de*



500 d'entre elles, ce qui a permis d'animer des ateliers collectifs sur les aspects défensifs et offensifs d'intelligence économique. »
En région Champagne-Ardenne, un dispositif régional d'intelligence économique en faveur des entreprises a été introduit dans le SRDE. Dans ce cadre, la chambre régionale de commerce et d'industrie (CRCI) table sur la capitalisation de l'information ainsi que sur sa large mise à disposition grâce à internet.

→ → →

SÉGOLÈNE ROYAL,
PRÉSIDENTE
DU CONSEIL RÉGIONAL
DE POITOU-CHARENTES,
VICE-PRÉSIDENTE
DE LA BANQUE PUBLIQUE
D'INVESTISSEMENT (BPI)

"Un système économique au service des entreprises."

« La BPI est la banque des territoires, très ancrée sur le terrain, et qui prend en considération le fait que toute entreprise est raccrochée à une région. Des dynamiques territoriales peuvent être très efficaces si elles sont articulées avec des moyens financiers déblocables rapidement. »

3 QUESTIONS À...



JEAN-MAURICE BRUNEAU, ENSEIGNANT-CHERCHEUR À TÉLÉCOM, ÉCOLE DE MANAGEMENT DE L'INSTITUT MINES-TÉLÉCOM, ET AUTEUR D'UNE THÈSE CONSACRÉE À L'INTELLIGENCE TERRITORIALE

Pourquoi le développement d'une culture d'intelligence territoriale est-il une priorité actuelle ?
Engager des investissements sur le long terme dans des infrastructures comme des établissements d'enseignement, des hôpitaux, des réseaux de transport ou des installations logistiques devient particulièrement délicat. Avec la mondialisation et l'intensification des mouvements financiers internationaux, on constate en effet une mobilité croissante des implantations des entreprises au gré des aléas économiques. Cela accentue les incertitudes car, dans un contexte de décentralisation, les entreprises sont une source de recettes fiscales majeures pour les collectivités. La concurrence entre territoires s'intensifie ainsi avec l'accroissement des turbulences économiques. Développer l'intelligence économique pour mieux comprendre l'environnement général est une clé essentielle dans l'anticipation des mouvements et la mise en place de stratégies de développement pérennes.

Cette notion a-t-elle évolué ? Que recouvre-t-elle précisément aujourd'hui ?
L'intelligence territoriale représente la capacité d'anticipation, la maîtrise du renseignement économique et technique et l'utilisation organisée des réseaux d'influence et d'actions au profit d'une collectivité locale par des élus ou des cadres territoriaux. La mise en place d'une politique d'intelligence économique suppose au préalable d'avoir pensé la stratégie au regard d'objectifs définis par les élus. Cette orientation doit être adoptée après un état des lieux leur donnant connaissance de la complexité du territoire et des interactions qui s'y déroulent. Par la suite, il faut valider périodiquement la viabilité du projet et, le cas échéant, infléchir les décisions au regard d'informations obtenues. L'intelligence territoriale est donc un concept beaucoup plus vaste que le marketing territorial, avec lequel elle est parfois confondue. Elle induit une vision pluridisciplinaire de l'environnement et une approche très pragmatique des actions à mettre en œuvre.

Dans quels domaines doit-elle être développée ?
Disposer d'une information fiable et de bon niveau est absolument essentiel lorsque l'on négocie un contrat de délégation de service public ou de gestion d'infrastructures, ou que l'on traite de questions requérant des compétences pointues. Qu'il s'agisse de qualité des sols, de gestion des extensions de réseaux de tout type ou du traitement des déchets, il faut pouvoir disposer d'informations objectives et de mesures fiables. C'est une clé pour exercer sa mission d'élu local en toute connaissance de cause. En face des élus et des cadres territoriaux, les représentants des grands groupes concessionnaires disposent – soyez-en sûr – d'une ligne stratégique claire et d'informations que leur a fournies leur service de veille. Et ils n'hésiteront jamais à s'en servir pour le seul profit de leur entreprise !

Document n°14 :

1

NATIONALE

OCTOBRE 1958

GISLATURE

le nationale le 10 octobre 2012.

II– DES TRANSFERTS TENANT DAVANTAGE COMPTE DES INÉGALITÉS TERRITORIALES

A.– L'ACCROISSEMENT CONSÉQUENT DE LA PÉRÉQUATION

L'objectif de la péréquation est d'atténuer les disparités entre collectivités territoriales en procédant à une redistribution des ressources en fonction d'indicateurs physiques et financiers. Objectif de valeur constitutionnelle au sens de l'article 72-2 de la Constitution, la péréquation est le pendant de l'accroissement des compétences locales et de l'autonomie accordée aux collectivités territoriales.

Deux formes de péréquation peuvent être distinguées :

– la péréquation verticale, qui consiste pour l'État à répartir équitablement les dotations entre collectivités territoriales ;

– la péréquation horizontale, qui s'opère directement entre collectivités, avec parfois l'appui opérationnel de l'État.

Compte tenu du gel des concours de l'État combiné au constat d'une forte disparité des dépenses au sein d'une même catégorie – majoritairement liée à l'écart de ressources, en particulier au niveau communal – le Gouvernement a jugé nécessaire de renforcer la péréquation, tant verticale qu'horizontale.

À ce titre, le projet de loi de finances 2013 prévoit de poursuivre et de consolider la péréquation horizontale déjà profondément revue et amplifiée suite à la réforme de la fiscalité directe locale en loi de finances pour 2010.

37

LES DISPOSITIFS DE PÉRÉQUATION EN PROJET DE LOI DE FINANCES 2013

(en millions d'euros)

<table>
<tr><th></th><th>Régions</th><th>Départements</th><th>Intercommunalités</th><th>Communes</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Péréquation verticale : 7 567</td><td rowspan="3">Dotation de péréquation des régions : 193</td><td>Dotation de fonctionnement minimale (DFM) : 626</td><td rowspan="3">Dotation d'intercommunalité : 2 724</td><td>Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) : 1 491</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Dotation de péréquation urbaine (DPU) : 787</td><td>Dotation de solidarité rurale (DSR) : 969</td></tr>
<tr><td>Dotation nationale de péréquation (DNP) : 776</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Péréquation horizontale</td><td rowspan="3">Fonds de péréquation des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises : 27 (estimation)</td><td>Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux départementaux – en 2012 : 579</td><td>Dotation de solidarité communautaire (DSC) : facultative</td><td>Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) : 230</td></tr>
<tr><td>Fonds de péréquation des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises : 47 (estimation)</td><td colspan="2">Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) – part collectivités défavorisées* : 431</td></tr>
<tr><td colspan="2">Fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC) : 360</td></tr>
</table>

Source : Les montants sont ceux du PLF pour 2013, sauf pour le Fonds DMTO départemental pour lequel le montant 2012 est indiqué (montant 2013 inconnu). Les fonds de péréquation de la CVAE des départements et des régions n'entreront en vigueur qu'en 2013 et leurs mécanismes sont revus par le PLF 2013 ; les montants indiqués dans le tableau sont des estimations.

(*) : Dans ce tableau, les FDPTP sont considérés comme un mécanisme de péréquation horizontale. Toutefois, depuis 2011, ils sont alimentés par une dotation de l'État (dotation de garantie des FDPTP).

1.– La péréquation verticale fortifiée

Les dispositifs de péréquation verticale sont historiquement des « sous dotations » alimentés par la dotation globale de fonctionnement (DGF). Ils se composent :

• pour les communes :

– de la dotation de solidarité urbaine (DSU) dont bénéficient les trois quarts des villes de plus de 10 000 habitants ;

– de la dotation de développement urbain (DDU) qui privilégie l'appartenance à une zone urbaine sensible ;

– de la dotation de solidarité rurale (DSR) pour les communes de moins de 10 000 habitants ;

– de la dotation nationale de péréquation ;

• pour les départements :

– de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) ;

– et de la dotation de péréquation urbaine (DPU) ;

(DPR).

évoit une progression minimale
ein de la DGF, dont 208 millions
0 millions d'euros au profit des
s régions grâce à un renforcement

se essentiellement sur la dotation
DSU). Ainsi, le projet de loi de
DSU de 120 millions d'euros, soit

ıle (DSR) doit augmenter
(+ 8,7 % également).

ıi prend en charge notamment les
n 2012) progresse de 10 millions
13 propose d'augmenter la part de
ınsacrée à la strate communale

elle que le Comité des finances
ntants consacrés à la péréquation
que strate de collectivités. Cette
ommunale et départementale. Le
ı même logique, pour les régions.

renforcement de la péréquation

quation activés en 2013

huits de la cotisation sur la valeur
des régions et des départements,
pplication à compter de 2013, ont
11.

VAE présentent dans leur format
as des mécanismes véritablement
i de finances, prévoit de modifier
nds.

ystème de prélèvement sur flux
montant de masse péréquée
al, de 26 millions d'euros pour le

• Créé en 2010, et profondément remanié par l'article 123 de la loi de finances pour 2011, le Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) a apporté une réponse très concrète aux difficultés financières rencontrées par certains départements ruraux, et vient compléter le fonds de soutien aux départements en difficulté, doté de 150 millions d'euros, créé en loi de finances rectificative pour 2010.

Ce fonds établit un double système de prélèvement, sur les niveaux et les évolutions annuelles du produit des droits de mutation, et répartit les sommes ainsi prélevées au profit des départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne des potentiels financiers de l'ensemble des départements. Les deux modes de prélèvements sont plafonnés chacun à 5 % du montant de DMTO du département.

En 2012, la masse totale ainsi mise en redistribution a atteint 579 millions dont 459 millions d'euros répartis et 120 millions d'euros mis en réserve.

L'article 69 du présent projet de loi complète ce dispositif en introduisant une garantie de sortie destinée à prémunir les départements contre les variations induites par la prise en compte, en 2013, du nouveau potentiel financier des départements.

• Enfin l'article 68 du projet de loi de finances 2013 ajuste les modalités de répartition des deux fonds de péréquation horizontale du secteur communal :

– le Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC). Le volume global de ressources visé par le FPIC, fixé à 2 % des recettes fiscales du bloc communal, est ambitieux : il représente à terme 1 milliard d'euros. Le FPIC devrait atteindre, selon le projet de loi de finances 360 millions d'euros en 2013, après 150 millions d'euros en 2012.

– le Fonds de solidarité des communes d'Île-de-France (FSRIF), mécanisme de péréquation horizontal régional. Les modifications proposées dans le projet de loi visent à améliorer les conditions de la transition vers les nouvelles modalités de répartition. Le FSRIF est doté de 230 millions d'euros.

B.– 2013 : ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION

1.– Un nouveau pacte entre l'État et les collectivités

Lors des États généraux de la démocratie territoriale qui se sont tenus au Sénat les 4 et 5 octobre 2012, le Président de la République a rappelé que les relations entre l'État et les collectivités doivent se fonder sur quatre principes essentiels : la confiance, la clarté, le principe du « chef de file » qu'il convient d'étendre à tous les domaines de l'action locale, et enfin la démocratie.

ojet de loi de finances 2013 s'inscrit
ial ne peut qu'approuver.

t de loi de finances qui récapitule les
és territoriales, « *la confiance est au plus saines et plus justes entre l'État* nseil des Territoires, instance de ıtre l'État et les représentants des ipal de cette nouvelle relation.

également que la redéfinition des et la poursuite de la logique de le renforcement des blocs de , est un impératif qu'il conviendra de , où chacun des acteurs, État comme

ıgner une collectivité « chef de file » : dessiner le contour d'un pacte de ıté décisionnelle aux collectivités.

: sa volonté de rapprocher la décision ı et de renouveler les pratiques. Le ffet d'un objectif majeur de l'acte III

la création prochaine de la Banque épauler les régions dans leur soutien majeur que ces collectivités sauront, ıs le cadre de ce nouvel acte de la

ntage associées à la production des

par le Rapporteur spécial avec lui ont permis de mesurer combien ollectivités était important et souvent

dépense locale sont mieux connues et : l'année 2008, de la Commission), émanation du Comité des finances igatoirement soumis a été récemment

Le Président de la République, lors de son allocution aux États généraux de la démocratie territoriale, a souhaité l'instauration d'une méthode nouvelle visant à associer les élus locaux à la production des normes. Il s'agit d'une des préoccupations majeures du Gouvernement.

En 2013, il est prévu que la composition de la CCEN soit révisée et la portée de ses avis renforcée. Là encore, le Rapporteur spécial ne peut qu'approuver ces nouvelles orientations.

Pacte financier Etat-collectivités : Jean-Marc Ayrault lance « six chantiers » 41

Document n°15 :

La rencontre hier avec les principaux représentants des élus locaux devait être une simple prise de contact. Mais le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, n'est pas venu les mains vides pour inaugurer les travaux de la conférence des finances publiques locales : il a notamment confirmé la future présentation d'un amendement au projet de loi bancaire permettant la création de l'Agence de financement des collectivités locales, et a précisé le « *taux privilégié* » des crédits de l'enveloppe à long terme de la Caisse des dépôts.

Cette enveloppe de vingt milliards d'euros sur cinq ans, dont la création avait été annoncée par le président de la République lors du dernier Congrès des maires, sera accordée à un « *taux du livret A + 130 points de base* », c'est-à-dire un taux d'intérêt de 3,05%, ce qui est proche des demandes des élus qui avaient craint, un temps, que les taux offerts ne soient prohibitifs (voir Maire Info du 7 février).

En ce qui concerne l'agence de financement réclamée de longue date par les associations d'élus, l'Association des maires de France en tête, c'est désormais officiel : « *un amendement au projet de loi bancaire va permettre de créer les conditions nécessaires* » à sa naissance, a confirmé hier Matignon.

Lors de la rencontre, qui visait à « *lancer les travaux d'élaboration du pacte de confiance et de responsabilité* » entre l'Etat et les collectivités locales promis par François Hollande à l'automne dernier, Jean-Marc Ayrault a annoncé le lancement de « *six chantiers* » concernant les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Le premier chantier concernera évidemment la baisse des dotations annoncée, et leur répartition. Les autres chantiers porteront sur l'évaluation des charges qui pèsent sur les collectivités ; « *l'évolution des ressources des différents niveaux de collectivités* » ; la péréquation ; l'accès au crédit ; et enfin « *l'avenir de la contractualisation entre l'Etat et les régions sur lequel va s'ouvrir rapidement une concertation* ».
Ces chantiers seront menés par des groupes de travail au sein du Comité des finances locales (CFL), avant une nouvelle réunion plénière en juin prochain de la conférence des finances publiques locales. Celle-ci devrait, comme hier, réunir les présidents des principales associations d'élus (AMF, AMGVF, FVM, APVF, AMRF, ACUF, AdCF, ADF, ARF), ainsi que ceux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, du CFL, de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) et du Conseil supérieur de la

fonction publique territoriale. Dans un communiqué de presse commun publié hier, l'ensemble des associations d'élus du bloc local se sont déclarées « *satisfaites de cette première conférence, dont elles avaient demandé la tenue* » (lire ci-dessous).

Document n°16 : 42

COOPÉRATION ET MUTUALISATION
L'inventivité au service des territoires

Web Retrouvez nos compléments web sur www.lagazette.fr

Esquisse d'un idéal. Schémas départementaux de coopération intercommunale avec modification ou fusion de communautés, schéma de mutualisation de services entre communes et groupements, métropoles regroupant plusieurs communes et se substituant aux groupements du territoire, pôles métropolitains formés de plusieurs communautés, schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services entre départements et régions à l'horizon 2015... En révisant profondément les articulations de l'organisation administrative locale, la réforme territoriale issue de la loi du 16 décembre 2010 (1) imprime à chaque échelon la nécessité de servir autrement, conjuguant ainsi la coopération à tous les modes. Mais, dans la dynamique d'une nouvelle gouvernance, plus cohérente, que vient renforcer le besoin d'économies d'échelle, nombre de collectivités esquissent, depuis plusieurs années déjà, à grands traits d'inventivité et d'efficience, les différentes ébauches d'un territoire idéal.

Libre initiative. « La mutualisation est à l'efficacité de l'action publique locale ce que la reine est aux échecs : sans être formellement obligés de s'en servir, les acteurs ne peuvent sérieusement espérer atteindre leur but sans elle », écrivait Alain Lambert en introduction du rapport sénatorial qu'il cosignait en 2010 sur la mutualisation des moyens des collectivités. Dès la IIIe République, celles-ci se sont attachées à poursuivre cet idéal, et la création des premiers syndicats relève déjà de cette préoccupation. Plus près de nous, les lois de 1992 et 1999 (2) ont posé des bases solides en ce sens et permis des mouvements intercommunaux massifs, largement impulsés, il est vrai, par de sympathiques incitations financières. Aujourd'hui, enfin, et même si elle privilégie la libre initiative, la réforme dégage plus encore la voie à une nouvelle ère de l'intercommunalité. Et, en levant les ambiguïtés juridiques dans lesquelles les pionnières s'empêtraient, elle encourage la mise en commun de ressources et la mutualisation de services.

Intégration. Mais cette marche est-elle une fin ou seulement un moyen – celui de conquérir ce fameux « territoire pertinent » permettant la meilleure des expressions territoriales ? Poussées par la réforme et l'ambition de rendre leurs services aussi complets que performants, nombre de collectivités font en réalité de la coopération le chemin de l'intégration. Avec le risque de se retrouver, in fine, « hors sol », déconnectées du terrain comme hier pouvait l'être l'Etat... Et si cette quête du « toujours plus » finissait tout simplement par heurter le principe même de service public local ?

À PARAÎTRE

Les conséquences de ces mouvements – sur les élus (gouvernance) et sur les personnels (ressources humaines et management) – feront l'objet d'un dossier ultérieur.

(1) Loi n°2010-1563 de réforme des collectivités territoriales.
(2) Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi « Chevènement ».

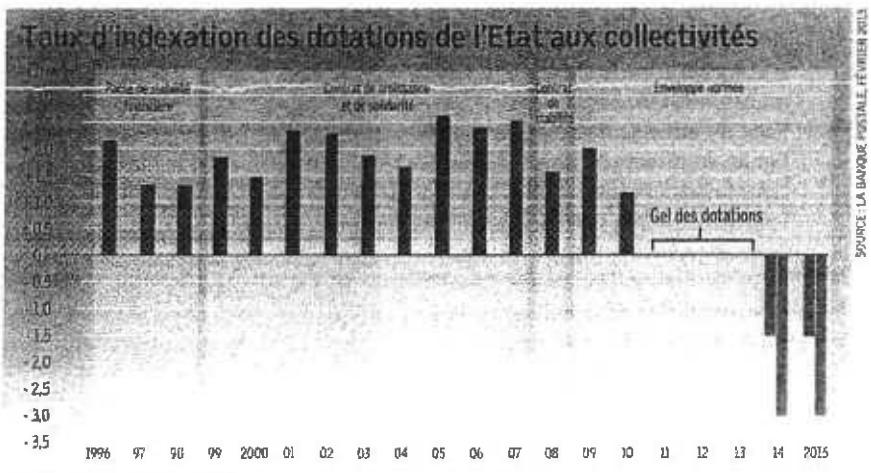
Dossier réalisé par **Laurène Solal**

FINANCES LOCALES

Retrouvez en temps réel les dernières infos finances sur

Document n°17 :

A la recherche des 3 milliards d'euros bientôt disparus



Deux scénarios pour 2014 et 2015

Loi de programmation des finances publiques 2012-2017 adoptée fin 2012

Annonce gouvernementale du 12 février 2013

A vos calculettes! L'ampleur de la décrue des concours de l'Etat, après l'annonce récente de son doublement, passant de 1,5 à 3 milliards d'euros pour 2014 et 2015, ne fait plus mystère. Mais qui paiera l'addition? Sur quelles sous-enveloppes la direction générale des collectivités locales fera-t-elle peser cette baisse inédite? « L'un des scénarios pourrait être de bloquer la dotation globale de fonctionnement [DGF] en euros courants, accompagnée en deux ans d'une suppression des compensations fiscales », indique Eric Julla, de Ressources consultants finances. Autre possibilité, une baisse de différents canaux, cette fois à l'intérieur de la DGF: les dotations de garantie et les dotations de compensation, par exemple, qu'il faudrait réduire drastiquement. Les ministères concernés, Intérieur et Finances, indiquent que la baisse des concours sera différenciée entre niveaux de collectivités, le bloc communal en faisant largement les frais.

De violents effets contre-péréquateurs sont à craindre, tant l'architecture des concours de l'Etat aux collectivités est inadaptée à une réduction de leur volume. Ainsi, la baisse uniforme d'une enveloppe au plan national a un impact proportionnel au montant relatif de cette enveloppe par rapport aux autres ressources de la collectivité concernée. « Parmi les 186 communes de plus de 40000 habitants, les 10 ayant la compensation de taxe d'habitation la plus faible par habitant devraient-elles moins contribuer que les autres?» interroge Eric Julla. De même, la baisse de concours qui touchera certains territoires par ailleurs contributeurs au fonds de péréquation intercommunal et communal risque d'avoir raison de la montée en puissance de ce dernier. *Jacques Paquier*

> soit 3 Md€ sur une enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités de 50 Md€. Telle est la baisse annoncée des transferts de l'Etat.

MOTS POUR MOT



PÉLAGIE TERRÉ,
consultante au sein de Partenaires finances locales

Coût moyen annualisé

Si la loi dispose que les dépenses liées à un équipement doivent être évaluées dans le cadre d'un transfert de charges entre communes et intercommunalité, sur la base d'un coût moyen annualisé (coût initial de l'équipement ou coût de renouvellement, frais financiers afférents et dépenses d'entretien), les élus doivent être pragmatiques dans le choix de la méthode de calcul. En effet, la détermination d'un coût initial n'est pas toujours aisée. Il peut donc être plus opportun de recenser les dépenses sur une période assez longue pour être représentative, de déterminer un montant d'amortissement à partir de la valeur figurant à l'actif et d'une durée normale d'utilisation, ou d'estimer un montant « normal » d'investissement pour l'équipement, si les dépenses passées ne sont pas jugées pertinentes. La globalisation des emprunts rendant difficile l'affectation des frais financiers à un équipement en particulier, on s'interrogera sur leur méthode de calcul dans la mesure où ils seront figés dans l'attribution de compensation.

44

La marque de territoire, un levier de développement

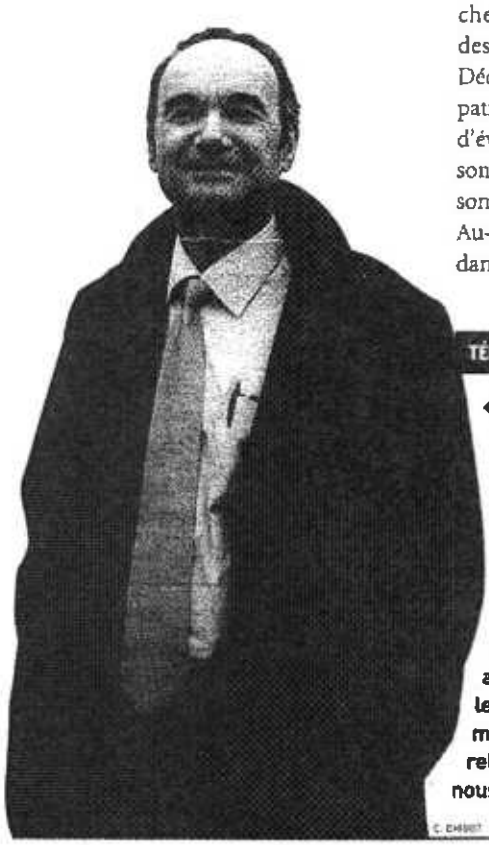
Après la « guerre » des subventions à l'installation, les territoires misent sur la fidélisation pour se développer. Leur arme : une marque qui concentre leurs atouts et leurs promesses.

« L'élaboration d'une marque Alsace est l'un des dossiers les plus importants portés par le conseil régional », a déclaré Philippe Richert, ministre chargé des Collectivités territoriales et président de région, le 7 février, lors du lancement de cette « démarche partagée ». « Dans le cadre d'une économie mondialisée, l'affirmation sereine d'une identité forte est un élément de différenciation primordial pour l'économie de la région et pour son rayonnement. » Avec quelques longueurs d'avance, la marque suisse « Valais », « I AMsterdam », « Be Berlin » ou « Only-Lyon » se sont positionnées dans cette compétition entre territoires, dont les enjeux sont vitaux : attirer des investisseurs et des chercheurs, gagner des habitants et des parts du marché touristique. Décentralisation des collections du patrimoine national et organisation d'événements sportifs ou culturels sont âprement disputées car « nous sommes contraints à la croissance. Au-dessous de 2,5 points, on entre dans la spirale du déclin, avec des pertes d'emplois et toutes les conséquences sur les services et la vitalité de l'intercommunalité », souligne Philippe Broix, directeur général adjoint du pôle de développement économique de la communauté d'agglomération Angers Loire métropole (*lire son témoignage ci-contre*).

Attachement. Sans nier la réalité de ce défi, certains s'interrogent sur le bien-fondé d'une démarche marketing qui réduirait le territoire à un produit ou qui mettrait son avenir dans les mains des communicants. « Confondre le marketing territorial et la communication est une énorme erreur, répond Grégory Martinet, chef de projet d'"Audacity, Saint-Nazaire port d'attache(s)" [*lire l'encadré p. 25*]. La marque joue sur une saine concurrence : au contraire de la guerre des prix séduisant tant d'entrepreneurs chasseurs de primes – qui, souvent, s'en vont quand les subventions s'arrêtent –, la marque de territoire attire ceux qui s'y reconnaissent et lui resteront attachés dès lors que les offres élaborées répondent à leurs attentes. » On ne peut donc pas composer avec la banalité, car il s'agit de se différencier de ses concurrents. En se référant à l'histoire, aux valeurs et activités traditionnelles – la solidarité des mineurs du Nord, la témérité des marins de l'Ouest –, la marque doit créer une identité tournée vers l'avenir. C'est une évidence si l'on mise sur l'entreprise et la recherche, ça l'est tout autant pour le développement touristique : le patrimoine culturel doit s'inscrire dans la modernité pour toucher des publics variés.

> **La logique de marque doit viser à attirer les investisseurs et à redonner de la fierté au territoire.**
>
> **Bertrand Bellanger,** directeur de la communication de la communauté d'agglomération Maubeuge val de Sambre (Nord)

Donner du sens. Les opérations « entreprises portes ouvertes », les événements promotionnels, comme la Breizh Touch à Paris en 2007, ou la candidature à une manifestation internationale sont souvent révélateurs de ce besoin pour les différentes entités d'un territoire d'affirmer leur identité en parlant d'une même voix. La création de la marque devient alors un puissant moteur pour les structures porteuses du projet car elle donne du sens à l'action, en fixant des objectifs de performance qui ne relèvent pas d'une politique de restrictions, mais d'une ambition partagée. Ainsi, prévoit Isabelle Le Déaut, directrice



TÉMOIGNAGE **Philippe Broix,** directeur général adjoint du pôle « développement économique et emploi, tourisme et innovation » d'Angers Loire métropole (283 000 hab., Maine-et-Loire)

« Affirmer son ambition »

« La communauté d'agglomération Angers Loire métropole va lancer sa marque, partagée par tous les acteurs et les habitants, à l'occasion de la douzième édition de "Made in Angers", notre opération "entreprises portes ouvertes". Ce sera l'aboutissement d'une initiative complexe qui vise à renforcer notre attractivité économique et touristique, mais qui cible aussi les résidents, les étudiants ou les chercheurs. La marque affirmera notre identité en combinant les éléments les plus évidents, tels que la qualité de vie, avec le dynamisme porté par les grands projets urbains, notamment le tramway, ou l'innovation. Même quand on n'est pas une grande métropole, il faut affirmer, à travers une marque, son ambition. Cela relève de notre responsabilité vis-à-vis des habitants, pour lesquels nous devons préserver l'emploi, les services et la qualité de vie. »



J.-P. TOLLET

Grégory Martinet, responsable du pôle de développement des entreprises et marketing de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire et chef de projet d'Audacity

45

AGGLO DE LA RÉGION NAZAIRIENNE ET DE L'ESTUAIRE

Trois cents ambassadeurs pour Audacity



115 000 habitants, Loire-Atlantique

Président de la communauté d'agglomération : Joël Batteux

L'ENJEU
Corriger l'image d'un territoire dont la tradition navale occulte une économie très diversifiée et innovante, afin de développer une économie de proximité.

LA SOLUTION
Créer une marque, ciblée sur les acteurs économiques, qui affirme l'identité et les valeurs du territoire, lequel agit comme un « assembleur des initiatives économiques ».

« Plus que de communication, la marque de territoire relève de la stratégie de développement économique », insiste Grégory Martinet, responsable du pôle de développement des entreprises et marketing de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (Carene) et chef de projet d'Audacity. Elle doit synthétiser en une seule image trois dimensions : le territoire vécu par ses habitants, celui perçu par l'extérieur et celui voulu par ses promoteurs.

Se démarquer. C'est ainsi qu'est née la marque « Audacity, Saint-Nazaire port d'attache(s) », au fil des réunions entre acteurs publics et privés du développement économique. Peu à peu, l'audace et le collectif se sont imposés comme les valeurs à souligner pour réduire le décalage d'image entre un territoire trop souvent limité aux chantiers de l'Atlantique, alors qu'il est aussi une place aéronautique, énergétique, portuaire ou d'innovation sociétale, avec les Castors de l'Ouest. Autre objectif : se démarquer de ses voisins. « Face à des entreprises qui souhaitent s'implanter dans l'Ouest, nous devons attirer et défendre nos atouts au milieu d'une offre pléthorique. Nous proposons un système de valeurs auxquelles les entreprises, les habitants, les étudiants et les chercheurs peuvent s'identifier. »

Réseau soudé. La définition des valeurs, comme la création de la marque, a été réalisée en interne sous la houlette de Grégory Martinet, ancien consultant en stratégie marketing chez Cap Gemini. Ce travail a été un moyen ludique de réunir ville, agglomération, chambres consulaires, multinationales et PME-PMI. Pas de budget publicitaire, mais un réseau soudé par l'envie de travailler ensemble et 300 ambassadeurs pour porter l'image et les valeurs d'Audacity dans les salons et les congrès à travers le monde. « On crée une marque parce qu'il existe déjà un réseau et que l'on est sûr qu'elle va attirer des entreprises, pas pour faire de la communication », affirme Grégory Martinet. La Carene préfère investir dans la logistique, son travail d'assembleur d'initiatives et une offre de services qui s'adapte aux besoins exprimés dans les six groupes de travail (TIC, nouvelles formes d'habitat, etc.) qu'elle a mis en place.

adjointe de l'emploi et de la formation professionnelle de Basse-Normandie, les Jeux équestres mondiaux 2014 (*lire le témoignage p. 26*) nécessiteront un investissement de tous les services. Ces rencontres mettront en valeur des innovations qui impactent directement l'emploi et la formation professionnelle : de l'introduction du cheval en milieu urbain (navettes hippomobiles, transports scolaires, collecte des ordures ménagères, etc.) à l'usage de nouvelles technologies, pour l'accréditation des participants, de la presse, etc. par téléphone portable, par exemple.

Fierté. Tablant sur le fort pouvoir d'identification de la marque, les conseils généraux, fragilisés par les débats sur la réforme territoriale, lancent eux aussi la leur. Après avoir concentré leurs efforts de communication sur le comité départemental du tourisme, ils cassent les codes, à l'exemple des Yvelines ou de la Marne, pour afficher dynamisme et proximité avec leurs habitants. Les intercommunalités les suivent dans la course à la notoriété. Ces actions de communication sont parmi les plus contestées car, si elles arrivent à développer un capital de sympathie, elles ne clarifient pas la notion de compétences.

Selon Bertrand Bellanger, directeur de la communication de la communauté d'agglomération Maubeuge val de Sambre (105 000 hab., Nord), à ces niveaux de territoire, la logique de marque doit poursuivre un double objectif : « Attirer les investisseurs et redonner de la fierté au territoire en faisant prendre conscience à la population de son dynamisme et de sa qualité de vie, et en faisant des habitants des ambassadeurs de leur région. » Le rêve de tout communicant, conclut-il, est de « se promener dans la rue parmi les passants arborant les couleurs de la région sur les T-shirts et les sacs à dos… » ■

Document n°19 :

C.– LA TOXICITÉ DE CERTAINS DE CES PRODUITS RÉVÉLÉE PAR LA CRISE DE 2007-2008

Loin de prendre la mesure des risques encourus, beaucoup de collectivités se sont laissé convaincre, afin d'enrayer le renchérissement des annuités de leurs emprunts, de procéder à **des restructurations successives**. Certains arbitrages se sont révélés désastreux : aux emprunts dont les conditions s'étaient dégradées (produits de pente) ont été substituées d'autres catégories de produits (de change, notamment) plus risqués qui, à leur tour, ont souffert des dérèglements des parités entre monnaies…

1.– Des indices volatils, décorrélés de l'activité locale

Les indices sous-jacents sur lesquels sont construits les emprunts structurés les plus toxiques – *spread* entre les taux longs et courts, parité de change… – sont absolument sans lien avec l'activité d'intérêt général des acteurs publics locaux. **La volatilité de ces indices, accrue par la crise financière mondiale ouverte en 2008, a favorisé le franchissement de barrières et l'activation des formules de calcul les plus défavorables**.

a) L'inversion de la courbe des taux, au début de la crise, a renchéri les taux des produits de pente

L'aplatissement puis l'inversion de la courbe des taux sur l'euro (2 ans-10 ans) en 2007-2008 ont correspondu à l'anticipation par les marchés financiers d'une remontée des taux de la Banque centrale européenne. Cette anomalie dans la perception des taux d'intérêt a dégradé fortement la situation des acteurs locaux ayant souscrit des produits de pente massivement commercialisés par les banques en 2005-2006.

47

II.– UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE

Les auditions conduites par la commission ont mis en évidence que les responsabilités à l'origine de la situation difficile dans laquelle se trouvent aujourd'hui de nombreux acteurs locaux sont partagées. Les élus ou les gestionnaires, selon les cas, ont souvent manqué de vigilance ou ne disposaient pas des compétences nécessaires pour comprendre les risques sous-jacents aux emprunts qu'ils contractaient, les banques ont développé une politique commerciale systématique et très agressive, souvent trompeuse, et enfin, le troisième responsable, l'État, n'a exercé qu'un contrôle très limité localement, alors que l'administration centrale ne réagissait guère aux alertes qui apparaissaient ici ou là.

A.– DES ÉLUS QUI ONT PARFOIS MANQUÉ DE VIGILANCE

La plupart des personnalités entendues par la commission d'enquête se sont accordées sur le fait que **les exécutifs locaux n'ont pas toujours souscrit les emprunts structurés en ayant pleinement connaissance des risques qui leur étaient associés.**

1.– Les exécutifs locaux n'ont pas toujours souscrit ces emprunts en connaissance de cause

Dans nombre de cas, les collectivités territoriales n'ont donc pas fait le choix délibéré de contracter des produits risqués dans la perspective de maximiser leurs gains, mais se sont vues contraintes de recourir à une gestion active de leur dette afin de répondre au besoin de financement de projets d'investissement structurants.

Dans d'autres cas, **le recours aux emprunts structurés a été fait dans l'objectif de restructurer la dette** : les banques, considérant l'existence d'une dette rémunérée par un taux fixe, ont proposé à la collectivité une transformation de sa dette, lui faisant valoir des avantages immédiats, et voyant pour elles-mêmes un gain immédiat et à terme dans le processus de « renégociation ».

• De nombreuses collectivités territoriales ayant contracté des emprunts structurés se trouvaient dans **une situation de vulnérabilité financière avant même d'avoir recours à ce type de produit.**

En ce sens, il convient de rappeler que, si la réalisation d'emprunts structurés a profondément dégradé l'équilibre financier *ex post* des collectivités en question, les difficultés structurelles que celles-ci ont éprouvés *ex ante* ont précisément justifié le recours à ce type de produit.

Face au besoin de dégager des liquidités induit par les projets d'investissement, et compte tenu du niveau de leur endettement et de leurs charges

48

financières, certaines collectivités n'ont pas pu recourir à des emprunts classiques, dont la charge financière était trop onéreuse. Ainsi ont-elles contracté des produits structurés.

S'agissant des agglomérations les plus importantes, l'exemple de la ville de Saint-Étienne est éclairant sur ce point. Depuis les années 1950, Saint-Étienne a dû faire face à un choc économique, qui a entraîné de profondes restructurations industrielles, doublé d'un choc démographique, qui s'est traduit par une baisse de sa population de 220 000 à 170 000 habitants en cinquante ans. Privée de ses principales industries et de sa population la plus solvable, la commune a alors été confrontée à un effet de ciseau : ses recettes fiscales se sont réduites tandis que les dépenses en matières sociale et économique ont augmenté. La ville de Saint-Étienne a alors connu une profonde dégradation de ses finances publiques : en 1995, les charges financières représentaient 17 % des dépenses de fonctionnement, de même que 37 % du budget servait à rembourser le capital et les intérêts de la dette selon les élus de l'époque [1]. Ne pouvant contracter des prêts classiques, qui auraient représenté une charge financière trop élevée, la commune a souscrit des emprunts structurés.

Quant aux plus petites communes, celles-ci se trouvaient également dans une situation difficile tant sur le plan financier (niveau d'endettement et de charges financières élevé), qu'économique (faiblesse structurelle du tissu et de l'activité économiques) et enfin démographique (population faible, en baisse ou soumise à une forte saisonnalité). Pour un simple exemple, la commune de Trégastel (Côtes d'Armor) dont le maire a été auditionné par la commission d'enquête [2] voit sa population être multipliée par 5 en période estivale et vit principalement de l'activité touristique. La commune présentait une dette de 10 millions d'euros lorsque ses emprunts ont été renégociés en 2007.

À l'instar des collectivités territoriales, beaucoup d'établissements publics évoluaient également dans un contexte financier contraint, rendant ainsi le recours aux produits structurés attractif. Dans le cadre du Plan Hôpital 2007, les établissements hospitaliers étaient incités à se restructurer et à se moderniser en se finançant par l'emprunt. Par ailleurs, les organismes de logement social devaient faire face à des problèmes de financement, leurs principales ressources issues du livret A étant insuffisantes.

• Si des difficultés financières ont conduit certaines collectivités territoriales à souscrire des produits structurés, **les capacités de financement ainsi dégagées ont été mises au service de grands projets structurants.**

L'endettement a ainsi poursuivi sa finalité première, qui est de lisser le financement de projets de long terme et non de reporter la charge de dépenses courantes sur les générations futures. Par ailleurs, le recours aux produits

---

(1) Audition du 21 septembre 2011, à 15 heures et 16 heures.
(2) Audition du 5 octobre 2011, à 17 heures.

structurés s'est accompagné dans certaines collectivités d'une réduction de l'endettement global et d'une amélioration de la capacité d'autofinancement.

La ville de Saint-Étienne a utilisé la majorité des liquidités disponibles pour financer des projets de réaménagement urbain et plus spécifiquement de reconversion des friches industrielles. Dans les petites communes, les prêts structurés ont permis d'investir dans des travaux de réfection de la voirie ou de bâtiments communaux.

Quant aux établissements hospitaliers et aux organismes de logement social, les emprunts structurés ont assuré le financement de travaux de réaménagement et d'extension du parc immobilier, dont la situation s'était dégradée ces dernières décennies. Certains hôpitaux devaient réaliser une rénovation profonde, transformant par exemple les unités comportant des chambres à plusieurs lits en chambres individuelles.

• Bien que les exécutifs locaux aient pu percevoir les produits structurés comme un moyen de financement optimal, **il n'en demeure pas moins que ceux-ci n'ont pas su prendre la mesure des risques induits par ce type de produit.**

Dès lors, comment expliquer cette erreur d'appréciation ?

Trois explications se font jour :

– La première est d'ordre **économique** :

Face à un besoin de financement élevé dans un contexte financier contraint, les élus ont pu considérer les produits structurés, non comme la solution la plus risquée, mais la plus avantageuse. Dans certains cas, ce type d'emprunt pouvait apparaître comme le seul moyen de financement disponible. L'intervention de M. Michel Thiollière, ancien maire de Saint-Étienne, a donné à voir ce raisonnement : *« **Nous avons (...) souhaité investir pour restructurer la ville, et pour cela nous avons eu besoin d'emprunter. Comme toutes les collectivités, nous avons ouvert le jeu en direction des banques et choisi les produits les moins chers du marché de l'époque.** La chambre régionale des comptes indique dans son rapport que, si nous avions souscrit à des taux fixes de 3,60 %, cela aurait représenté une charge supplémentaire pour la ville de 14 millions d'euros. Or je suis obligé de dire que nous avions besoin de ces 14 millions d'euros. »* (1)

– La seconde est de nature **informationnelle** :

En présence d'une situation d'asymétrie d'information, où les banques avaient une bien meilleure connaissance du risque associé aux prêts structurés que les élus, ceux-ci ont pu se laisser convaincre de recourir à des produits dont ils minoraient ou ignoraient la toxicité. Les propos de M. Antoine Alfieri, ancien adjoint en charge des finances de Saint-Étienne, au sujet de la souscription par la

(1) *Audition du 21 septembre 2011, à 16 heures.*

commune d'un contre-*swap* proposé par une banque, illustrent cette difficulté : *« (...) **Nous avons été entraînés dans des risques importants en nous faisant croire (les banques) qu'on nous faisait sortir du risque.** Nous avons peut-être été naïfs, je veux bien l'admettre.»* (1)

– La troisième tient au contexte **institutionnel** :

Ni les assemblées délibérantes, ni les services de l'État n'ont su éclairer la décision des élus. Les activités de conseil et de contrôle internes ou externes n'ont pas permis d'identifier le risque financier. Dans le cas de Saint-Étienne, M. Michel Morin, préfet de la Loire (2002-2006), a souligné les limites du contrôle de régularité : *« Ma principale préoccupation était de savoir si la ville et la communauté d'agglomération étaient capables de supporter les lourds investissements engagés. (...) J'ai donc attentivement suivi l'évolution du niveau d'endettement de la commune. **En tout état de cause, la préfecture avait toute ignorance de la structure de cet endettement.**»* (2)

2.– Des assemblées délibérantes mal informées

De nombreux intervenants ont également indiqué à la commission d'enquête que les **assemblées délibérantes n'ont pas été suffisamment associées à la politique de gestion de la dette.**

Dans les communes et les conseils généraux, qui sont les collectivités territoriales ayant eu le plus recours aux produits structurés, la décision d'emprunter relève de la compétence des assemblées délibérantes. Compte tenu des contraintes techniques et de délais qui caractérisent la réalisation d'emprunts, ces dernières délèguent très fréquemment cette compétence aux exécutifs locaux. Aussi les assemblées délibérantes sont-elles peu impliquées, tant dans la prise de décision qu'en matière de contrôle.

• Dans nombre de cas, **la pratique de la délégation de pouvoir a marginalisé les assemblées délibérantes lors de la prise de décision.**

La quasi-totalité des conseils municipaux et des conseils généraux dont les membres ont été auditionnés par la commission d'enquête a délégué sa compétence en matière d'emprunt au maire, dans le premier cas, ou au président du conseil général, dans le second. Par ailleurs, les exécutifs locaux ont très souvent eu recours aux subdélégations de signature en faveur de leurs adjoint ou vice-président.

Ainsi que l'a indiqué le président de la chambre régionale des comptes de Picardie, M. Alain Levionnois, la pratique des délégations de compétence est parfaitement justifiée et par ailleurs très répandue : *« L'une des particularités du contrat d'emprunt, c'est qu'il doit être conclu rapidement. **Il ne peut que s'agir***

(1) *Audition du 21 septembre 2011, à 15 heures.*
(2) *Audition du 21 septembre 2011, à 16 heures 30.*

d'une décision exécutive du responsable au sein de la collectivité, et la soumettre aux délais de la délibération ne serait pas adapté.» (1)

Néanmoins, **utilisées « en cascade », ces délégations de compétence et de signature ont pu conduire à éloigner la décision des assemblées délibérantes voire dans certains cas à brouiller les responsabilités au sein de l'exécutif local.** Au final, la décision d'emprunt a souvent été prise par un élu isolé, ne disposant pas de toute l'information nécessaire, et contraint d'agir dans un laps de temps rapide car en contact téléphonique direct avec la salle de marché. En outre, ainsi que l'ont indiqué plusieurs personnes auditionnées par la commission d'enquête, la décision d'emprunt intervient formellement une fois l'emprunt réalisé sur le marché.

M. Simon Fortel, directeur des finances de la ville de Rouen, a exposé à la commission d'enquête un résumé éclairant de la situation : *« La ville de Rouen fonctionne sensiblement selon le même schéma, avec une délégation donnée au maire et une signature des contrats par un adjoint. Cela a été dit, ces opérations échappent au code des marchés publics.* ***Il faut souvent agir dans une « fenêtre de tir » extrêmement réduite****; tout se passe au téléphone avec la salle des marchés ; on tope à l'instant t ; puis l'opération est bouclée, éventuellement débouclée, sur les marchés.* ***De la sorte, la décision intervient*** **a posteriori** ***et est récapitulée dans un compte rendu au conseil municipal. L'ingénierie et le vocabulaire complexes rebutent nombre d'adjoints et même de techniciens et tout cela apparaît comme une affaire de spécialistes traitée entre spécialistes.»*** (2)

• Par ailleurs, **la faiblesse de l'information contenue dans les annexes budgétaires a rendu inopérant le pouvoir de contrôle des assemblées délibérantes**.

Si les assemblées délibérantes ont consenti à déléguer leur compétence en matière de décision d'emprunt, leur pouvoir de suivi et de contrôle a été limité par la faiblesse des éléments d'information mis à leur disposition. Or, comme l'a rappelé le président de la Chambre régionale des comptes de Picardie, M. Alain Levionnois : *« **une délégation de compétence doit avoir comme contrepartie un pouvoir de contrôle**, qui nous paraît actuellement insuffisant.»* (3)

Ainsi que l'avait souligné la Cour des comptes dans son rapport thématique de 2011 consacré à la gestion locale de la dette, le manque d'information des assemblées délibérantes était dû, pour une part, à la volonté délibérée de certains exécutifs locaux, et pour une autre part, aux insuffisances liées aux annexes budgétaires transmises aux assemblées délibérantes.

---

(1) Audition du 12 octobre 2011, à18 heures 15.
(2) Audition du 6 juillet 2011, à 17 heures.
(3) Audition du 12 octobre 2011, à 18 heures 15.

Marges de manœuvre

Prendre en compte le coût global dans ses achats

52

«Le coût global est l'un des leviers qui a généré le plus d'économies sur les achats mais, ce procédé est loin d'être le plus facile à mettre en œuvre», prévient Fabrice Ménelot, président du cabinet de conseil Crop and co. L'idée est d'arrêter de se focaliser sur le prix d'achat, pour prendre en compte tout le cycle de vie du bien ou du service qui englobe la maintenance, les consommables, la gestion comptable (ne payer que douze factures par an au lieu de quatre cents par exemple), le nombre d'agents mobilisés, la destruction ou le recyclage du bien... «Intégrer le coût global, dès le départ, dans les études doit devenir un réflexe. Par exemple, quand on installe une grille sur une menuiserie, il faut favoriser l'acier galvanisé qui évite la remise en peinture dix ans plus tard. C'est un peu plus cher mais le retour sur investissement est quasi immédiat», note Stéphane Peyrichou, directeur «bâtiments et moyens» de la communauté urbaine de Bordeaux (lire p.39).

Calculer la consommation

De plus, «lorsque l'on fait des achats d'équipements secs, souvent les coûts explosent par la suite. On est, en effet, devenu captif de son fournisseur», constate Michel Crahès, chef du service de la commande publique du service départemental d'incendie et de secours (Sdis) des Alpes-Maritimes (1,08 million d'hab.). Il estime qu'intégrer dans un même lot l'achat et la maintenance donne également la possibilité de faire des lots plus fins.

La preuve par l'exemple

Le coût total de possession d'un tracteur, qui servira 1000 heures par an pendant huit ans est compris entre 190 et 200000 euros. Le coût d'achat (60 à 70000 euros ne représente qu'un tiers du coût global. A l'inverse, la consommation en carburant, constitue la moitié de ce coût global. On voit l'importance de ne pas se focaliser uniquement sur le prix d'achat. Le même type de raisonnement peut s'appliquer aux autres catégories de véhicules.

«Il est pertinent de raisonner en coût global à partir du moment où l'on est en mesure de connaître l'utilisation de ce que l'on achète et de calculer le coût de sa consommation», résume Christophe Carles, responsable des achats au conseil général du Cher (311300 hab.). Cette analyse du coût global s'adapte donc particulièrement bien à tous les environnements techniques comme les travaux, l'informatique, les véhicules... Christophe Carles a fait l'exercice sur des tracteurs: il a comparé leur consommation (certains font jusqu'à 20 litres aux 100 km), le nombre de révisions nécessaires sur 8000 heures (la durée d'utilisation estimée sur huit ans)... «En calculant le coût de possession et d'utilisation, c'est le modèle le plus cher à l'achat qui s'est avéré le plus économique en fonctionnement», conclut Christophe Carles.

Freins

«Dans les marchés de travaux, le prix d'acquisition représente moins d'un cinquième du coût global car il y a la gestion des flux, le coût financier, la vie des personnes occupant le bâtiment, les nuisances pour ceux qui sont autour de la construction...», note David Niwczynski, responsable des achats de la ville de Lyon (lire p.39). Il est donc important de travailler en groupe projet avec tous les acteurs concernés depuis la conception jusqu'à l'utilisation et la maintenance du bâtiment.

Utiliser la notion de coût global n'est pas toujours simple, surtout dans les collectivités qui fractionnent leurs achats. Par exemple, si d'un côté la direction

d'économies peuvent être réalisées sur le budget initial, en prenant en compte, dès l'achat, l'intégralité du cycle de vie du produit ou du service.

des services informatiques achète les imprimantes et de l'autre les services généraux les cartouches d'encre, cela n'incite pas le service informatique à investir dans des imprimantes un peu plus chères à l'achat mais moins gourmandes en énergie et avec des consommables moins onéreux. Même chose si les budgets pour la construction d'un bâtiment et pour sa maintenance ne sont pas gérés par le même service. «Il faut donc s'assurer que l'organisation va permettre aux acheteurs de travailler sur la dimension du coût global», conseille Fabrice Ménelot.

De plus, «en fonction des opérations et des priorités définies, le coût global peut aussi s'effacer devant d'autres critères qui seront privilégiés comme le confort des usagers», ajoute Stéphane Peyrichou. Enfin, la notion de coût global nécessite une certaine maturité des acheteurs mais aussi des élus et de la direction générale: «quand on est en commission d'achat, dans un contexte budgétaire tendu, il est difficile de demander de retenir le produit le plus cher à l'achat, alors que les économies, elles, s'étaleront sur plusieurs années», regrette Christophe Carles.

Claire Chevrier

Document n°20 :