

CONFÉRENCE NATIONALE DES TERRITOIRES

Déroulé

1. PREMIÈRE SÉQUENCE : RÉUNION DE L'INSTANCE DE DIALOGUE RESSERRÉE (10h00 - 12h45)

- ▶ Accueil par le Président du Sénat
- ▶ Intervention du Premier ministre
- ▶ Echanges avec membres de l'instance de dialogue autour des 5 chantiers de la conférence nationale des territoires :
 - Structures
 - Compétences
 - Pacte financier
 - Lutter contre la fracture territoriale et pour la complémentarité des territoires
 - Contribuer à la transformation écologique et à la mutation numérique de la France
- ▶ Discussion sur le projet d'accord de méthode

2. DÉJEUNER (13H00 - 14H30)

Déjeuner des membres de l'instance de dialogue à l'invitation du Président du Sénat, en présence du Président de la République.

3. DEUXIÈME SÉQUENCE : SÉANCE PLÉNIÈRE (15h00 - 15h45)

1. Intervention du Président du Sénat
2. Intervention du Président de la République

CONFÉRENCE NATIONALE DES TERRITOIRES - INSTANCE DE DIALOGUE

17 juillet 2017, Sénat

Sommaire

1. Fiches relatives au chantier des structures

1.1	Les récentes réformes territoriales	5
1.2	Bilan des communes nouvelle	9
1.3	Présentation des conditions juridiques et des enjeux relatifs à la fusion des départements	11
1.4	Modalités et bilan des transferts de compétences entre départements et métropoles ...	15
1.5	Tableau présentant les départements comprenant une métropole	17

2. Fiches relatives au chantier des compétences

2.1	Présentation des compétences par bloc de collectivités	19
2.2	Cadre juridique de l'expérimentation et différenciation	23
2.3	Présentation du cadre juridique du pouvoir réglementaire local	27
2.4	Avis du Conseil d'État du 15 novembre 2012 sur les conditions d'exercice, par les collectivités territoriales, du pouvoir réglementaire qu'elles tiennent de l'article 72 de la Constitution	31
2.5	Fiche sur les délégations de compétences	39

3. Fiches relatives au pacte financier

3.1	Situation financière d'ensemble des collectivités, déclinée catégorie de collectivités par catégorie de collectivités	43
3.2	Situation et perspectives financières des collectivités territoriales pour la mandature ...	47
3.3	Les leviers d'économie	51
3.4	Projet de lettre de mission	55
3.5	Coût des mesures relatives à la fonction publique territoriale (à compter de 2017)	57
3.6	Régulation des normes aux collectivités. État des lieux des dispositifs mis en place	59
3.7	Bilan des 75 mesures du plan de simplification pour les collectivités territoriales	63
3.8	Bilan de l'évaluation du coût des normes applicables aux collectivités territoriales	65
3.9	Association des collectivités aux décisions qui les concernent. Maitrise des normes	67
3.10	Fiche sur les risques de sur-transposition des directives. Pour un code de bonne conduite - contribution mise des associations d'élus -	69
3.11	Dégrèvements d'impôts locaux et compensation des exonérations	71

1.1 - LES RÉCENTES RÉFORMES TERRITORIALES

Les communes nouvelles

La loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) du 16 décembre 2010 a créé le régime des communes nouvelles, qui a été complété par la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes. La création d'une commune nouvelle repose entièrement sur l'initiative et la libre volonté des communes.

Ce système a permis à 1760 communes de fusionner pour former 517 communes nouvelles, rassemblant une population totale de près de 1,8 million d'habitants, faisant ainsi passer la France sous le seuil des 36 000 communes avec 35.498 communes au 1^{er} janvier 2017.

La création de communes nouvelles a concerné la grande majorité des départements de France métropolitaine, mais elle a été plus particulièrement concentrée dans le nord-ouest de la France.

Le régime incitatif en termes de dotations créé par la loi du 16 mars 2015, a été prorogé en dernier lieu par la loi de finances pour 2017 au bénéfice des communes nouvelles créées au plus tard par arrêté pris le 31 décembre 2016. Avant la mise en place de ce régime incitatif, le bilan des créations de communes nouvelles était plus modeste (13 communes nouvelles créées en quatre ans).

Les schémas départementaux de coopération intercommunale et la refonte de la carte intercommunale

Les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ont été créés par la loi RCT de 2010. Ils avaient pour but d'achever la couverture du territoire national par des EPCI à fiscalité propre et de rationaliser les périmètres des EPCI existants. Par l'effet de la mise en œuvre de cette première génération de SDCI, la couverture intégrale a été obtenue, la rationalisation a été réelle mais pas complète.

Afin de reprendre l'exercice, la loi NOTRe du 7 août 2015, a lancé une nouvelle vague de SDCI. Les procédures ont été reprises de celles de la loi de 2010, mais le seuil minimal de population des EPCI à fiscalité propre a changé. Sous la loi de 2010, ce plancher était de 5000 habitants, mais les préfets pouvaient déroger. Sous la loi de 2015, le plancher est relevé à 15.000 habitants ; il pouvait être adapté dans les territoires de montagne ou dans les zones à faible densité mais sans jamais pouvoir être inférieur à 5.000 habitants.

En ce qui concerne les EPCI à fiscalité propre, la refonte de la carte intercommunale est globalement allée au-delà des obligations minimales de la loi. La mise en œuvre des schémas a abouti à une diminution de 39% du nombre d'EPCI à fiscalité propre à l'échelle nationale, avec 1.266 EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017, soit près de 800 de moins qu'au 1^{er} janvier 2016 (2062 EPCI à FP). La baisse est nettement plus faible pour les syndicats (-9%) mais elle s'inscrit dans une tendance longue (le nombre de syndicats a baissé de 30% en 10 ans).

L'Île-de-France a fait l'objet d'un document spécifique, le schéma régional de coopération intercommunale, et la nouvelle carte a pris effet au 1^{er} janvier 2016.

La fusion des régions

La mise en œuvre de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 a réduit le nombre de régions de **22 à 13** en créant au 1^{er} janvier 2016 sept nouvelles régions fusionnées.

Le changement de région d'un département nécessitait, aux termes de l'article L4122-1-1 CGCT, outre les délibérations des organes délibérant des deux régions et du département concerné, le recours à un référendum local. Le projet de modification devait ainsi recueillir « *dans le département et dans chacune des deux régions concernées, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.* »

La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 est venue modifier l'article L4122-1-1 du CGCT. Le changement de région ne nécessite plus désormais que des délibérations concordantes des assemblées délibérantes des collectivités concernées, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Il convient de noter que l'article L4122-1-1 du CGCT sera abrogé à compter du 1^{er} mars 2019. Après cette date, il ne sera alors plus possible à un département de demander à changer de région.

La modification des limites territoriales des régions concernées est ensuite décidée par décret en Conseil d'État.

La création de la Collectivité de Corse

Elle a été décidée par amendement à la loi NOTRE avec effet au 1^{er} janvier 2018. La nouvelle collectivité remplace la Collectivité territoriale de Corse (CTC) et les deux départements. Ses institutions (avec notamment un conseil exécutif et un président de l'Assemblée de Corse différent du président du conseil exécutif) sont celles de la CTC.

La création de la Ville de Paris

La promulgation de la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, le 28 février 2017, constitue l'aboutissement d'un processus lancé le 15 février 2016 lors de la présentation par la maire de Paris au conseil de Paris d'un projet de réforme du statut de la commune et du département de Paris, visant à fusionner ces deux collectivités.

La création de la collectivité à statut particulier issue de cette fusion, dénommée « Ville de Paris », prend effet au 1^{er} janvier 2019. Son statut conserve le régime particulier des arrondissements tel qu'issu de la loi « PML ».

La loi prévoit par ailleurs le transfert de certains pouvoirs de police du préfet de police au maire de Paris notamment en matière de circulation et de stationnement. Elle prévoit aussi la fusion des quatre arrondissements centraux (I, II, III et IV^e arrondissements).

Les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique

La création des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique est issue de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités uniques de Guyane et de Martinique, codifiée à la septième partie du code général des collectivités territoriales (CGCT)¹. Elle définit leur organisation et leur fonctionnement institutionnel.

¹ - Articles L. 7111-1 et suivants du CGCT, pour la Guyane ; articles L. 7211-1 et suivants du même code, pour la Martinique ; et articles LO 7311-1 et suivants du même code pour les dispositions communes.

1.2 - BILAN DES COMMUNES NOUVELLES

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a créé le régime des communes nouvelles, qui a été complété par la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

La loi du 16 mars 2015 précitée a permis à **1760** communes de fusionner pour former **517 communes nouvelles**, rassemblant une population totale de près de 1,8 million d'habitants, faisant ainsi passer la France sous le seuil des 36 000 communes avec 35.498 communes au 1^{er} janvier 2017

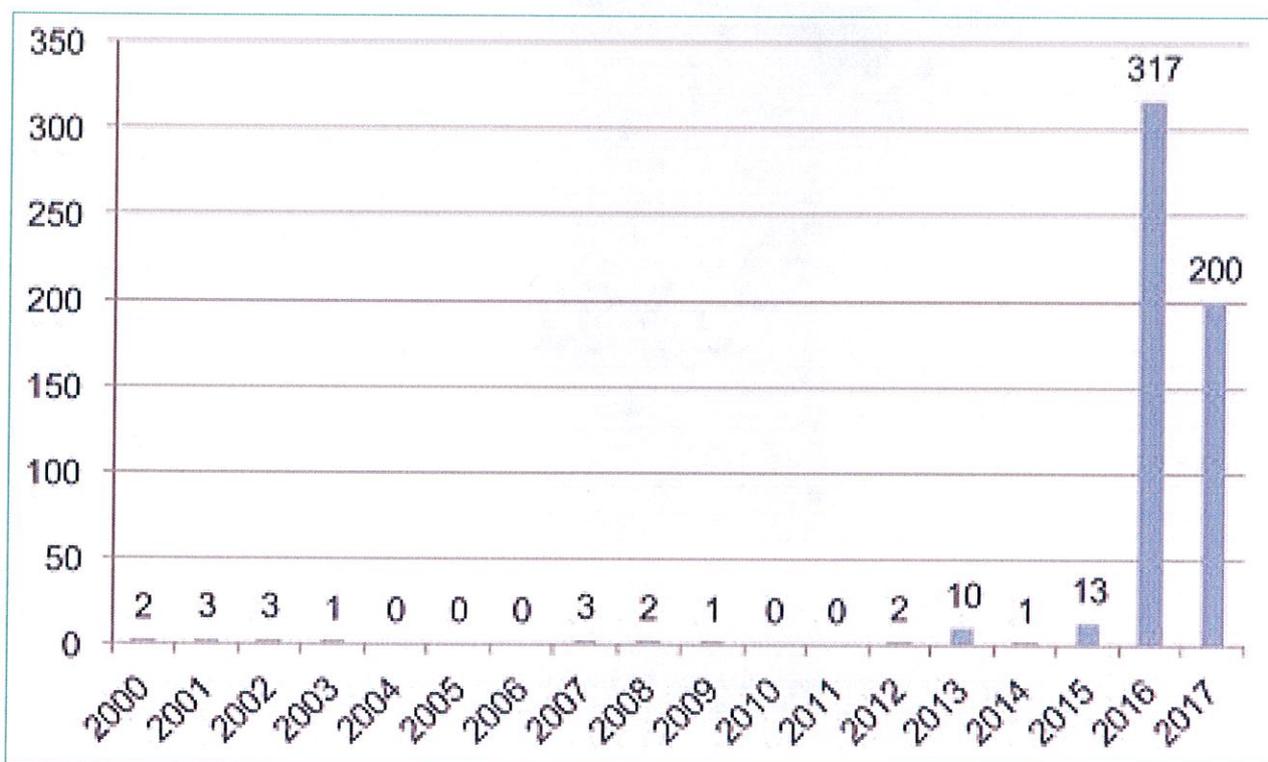


Figure 1 : Nombre de communes issues de fusions. Sources INSEE, code officiel géographique. Repris dans BIS n°115 de la DGCL.

La création de communes nouvelles a concerné la grande majorité des départements de France métropolitaine, mais elle a été plus particulièrement concentrée dans le nord-ouest de la France :

1.3 - PRÉSENTATION DES CONDITIONS JURIDIQUES ET DES ENJEUX RELATIFS À LA FUSION DES DÉPARTEMENTS

1. Cadre juridique

L'article L 3114-1 du code général des collectivités locales prévoit que plusieurs départements formant, dans la même région, un territoire d'un seul tenant peuvent, par délibérations concordantes de leurs conseils départementaux, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, demander à être regroupés en un seul département.

L'avis du comité de massif compétent est requis dès lors que l'un des départements intéressés comprend des territoires de montagne au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

La demande de regroupement de départements est inscrite à l'ordre du jour du conseil départemental à l'initiative d'au moins 10% de ses membres.

La suite à donner relève de la libre décision du Gouvernement et prend la forme d'un décret en Conseil d'État.

Cette possibilité de regroupement de départements est issue de la loi RCT du 16 décembre 2010 et a été modifiée par la loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions qui a abrogé les dispositions relatives à la consultation des électeurs de chaque département concerné et introduit une majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés pour la délibération concordante des conseils départementaux.

2. Temporalité de l'exercice

La fusion de départements pourrait suivre la même approche calendaire que celle retenue récemment pour les fusions de régions (laquelle avait prise effet au 1er janvier 2016, après l'élection des assemblées régionales en décembre 2015).

Cet enchaînement calendaire a eu deux avantages essentiels :

- éviter que siègent dans l'assemblée délibérante de la nouvelle région des élus qui l'étaient au titre des anciennes ;
- du point de vue comptable, le début de l'existence de la nouvelle structure coexistait avec le début de l'exercice.

S'agissant des départements, la fusion pourrait prendre effet au 1er janvier suivant des élections départementales. Il n'y aurait ainsi que quelques mois de période transitoire pendant laquelle l'assemblée délibérante du nouveau département serait composée de l'addition des conseillers départementaux des deux anciens départements, étant précisé qu'une loi sera nécessaire pour encadrer cette éventuelle période transitoire, rien n'étant prévu à ce sujet dans le CGCT.

5.2 Hypothèse où les circonscriptions administratives de l'État évoluent pour coïncider avec la nouvelle collectivité départementale

Dans cette hypothèse, non encore rencontrée au niveau départemental, il conviendrait de faire évoluer, par la loi et après consultation de la commission de l'article 25 de la Constitution, les circonscriptions législatives et sénatoriales, sauf à ce que les départements fusionnant aient des caractéristiques démographiques très proches.

En effet, en vertu d'une jurisprudence constante¹, le Conseil constitutionnel opère un contrôle poussé du respect des critères d'égalité démographique pour définir les circonscriptions législatives. Le ratio élus/habitants de chaque circonscription ne doit pas s'écarter de plus ou moins 20% de la moyenne départementale, sauf à fonder cet écart sur un intérêt général.

Par ailleurs, un redécoupage général pourrait également être rendu obligatoire, le nombre de députés du département fusionné après application de la méthode de la tranche² pouvant être supérieur au nombre de députés auquel avaient droit les départements le composant sans qu'il soit possible d'augmenter le nombre total de députés³.

Et pour les sénatoriales, de même que dans l'hypothèse précédente, si les deux départements fusionnés n'appartiennent pas à la même série, il conviendra de modifier par la loi le tableau 5 du code électoral et la durée du mandat des sénateurs d'un des deux départements.

5.3 Incidences sur les élections régionales et départementales quelle que soit l'hypothèse précédente retenue

Pour les élections régionales ou à l'Assemblée de Corse, le choix a été fait d'asseoir les sections départementales, non sur les circonscriptions administratives de l'État, mais sur les collectivités territoriales avec pour conséquence d'avoir une circonscription électorale unique en Corse et deux circonscriptions distinctes pour le Rhône et la métropole de Lyon.

De ce fait, la fusion de départements implique, que les circonscriptions administratives de l'État évoluent ou non, de redéfinir les sections départementales au sein du conseil régional. Un vecteur législatif sera nécessaire pour modifier la liste des départements et le nombre de candidats par section départementale qui sont fixés par le tableau n°7 annexé à l'article L. 337 du code électoral.

Concernant les élections au conseil départemental, le territoire de chaque canton devant être défini sur des bases essentiellement démographiques, critère contrôlé par le Conseil d'État qui n'admet que peu d'exceptions (zones de très haute montagne, insularité), la fusion de départements conduira le plus souvent à devoir procéder à un redécoupage cantonal.

Ces modifications, qui relèvent d'un décret en Conseil d'État après avis simple du conseil départemental (article L. 3113-2 du CGCT), doivent répondre à des critères précis encadrés par la loi et la jurisprudence du Conseil d'État.

En conclusion, la fusion de départements sur la base de l'article L 3114-1 du CGCT présente cette particularité d'être prononcée par le pouvoir réglementaire mais de nécessiter des évolutions législatives concomitantes et multiformes afin de pouvoir être effective, ce qui, au-delà des difficultés techniques inhérentes à la fusion elle-même, demandera une articulation minutieuse des différents textes nécessaires.

1 - Décisions n° 86-208 DC du 2 juillet 1986 et n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010.

2 - La population de référence serait par ailleurs celle de 2017 et non plus celle de 2009

3 - Le nombre de députés ne peut excéder 577 selon l'article 24 de la Constitution. Le nombre de députés par département a été déterminé par application de la méthode de la tranche (un député par tranche de 125 000 habitants)

1.4 - MODALITÉS ET BILAN DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES ENTRE DÉPARTEMENTS ET MÉTROPOLIS

La loi NOTRe a entendu renforcer le rôle des métropoles en leur confiant une partie des compétences des départements.

Le législateur n'a cependant pas recouru au procédé classique du transfert imposé par la loi. Un mécanisme original a été retenu. Jusqu'au 1^{er} janvier 2017, liberté a en effet été laissée aux départements et aux métropoles de négocier entre eux les termes et les modalités des transferts et délégations de compétence, dans les domaines énumérés par la loi. En l'absence d'accord à cette date, il était prévu par la loi que les compétences concernées soient toutes transférées d'office, par l'État, aux métropoles.

Départements et métropoles étaient ainsi invités à conclure des conventions relevant, en tout ou partie, de neuf groupes de compétences :

- 1° Attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ;
- 2° Missions confiées au service public départemental d'action sociale ;
- 3° Adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion ;
- 4° Aide aux jeunes en difficulté ;
- 5° Actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;
- 6° Personnes âgées et action sociale ou une partie de ces compétences, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale ;
- 7° Tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences ;
- 8° Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges (à ce titre, la métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle a la charge) ;
- 9° Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires (ce transfert est constaté par arrêté du représentant de l'État dans le département. Cet arrêté emporte le transfert à la métropole des servitudes, droits et obligations correspondants ainsi que le classement des routes transférées dans le domaine public de la métropole).

À défaut de convention conclue au 1^{er} janvier 2017 dans au moins trois de ces groupes de compétence (hors celui relatif à la gestion des routes), la totalité des compétences (sauf celle relative à la gestion des collèges) avait vocation à être transférée de plein droit, par l'État, aux métropoles.

En tout état de cause, ces transferts de compétence doivent donner lieu au transfert concomitant de ressources, lesquelles doivent intégralement compenser les charges correspondantes. Il appartient à une commission locale présidée par le président de la chambre régionale des comptes, de procéder à l'évaluation des montants concernés.

1.5 - TABLEAU PRÉSENTANT LES DÉPARTEMENTS COMPRENANT UNE MÉTROPOLE

Code	Département	Métropole	Département actuel				Département hors la métropole						
			Superficie	Population	Densité	Taux de chômage ⁽¹⁾	Superficie	Population	Densité	Continuité	Nom ville la + grande	Pop ville la + grande	Taux de chômage ⁽¹⁾
06	Alpes-Maritimes	Nice	4 299	1 083 312	252	13,0%	2 833	544 757	192	Non	Antibes	75 731	12,5%
13	Bouches-du-Rhône	Aix-Marseille	5 087	2 006 069	394	15,4%	2 032	170 915	84	Oui	Arles	52 697	14,8%
21	Côte d'Or	Dijon	8 763	531 380	61	11,2%	8 523	281 535	33	Oui	Beaune	21 579	9,5%
29	Finistère	Brest	6 717	904 763	135	12,0%	6 498	697 037	107	Oui	Quimper	63 513	11,3%
31	Haute-Garonne	Toulouse	6 309	1 317 668	209	12,8%	5 851	570 749	98	Oui	Muret	24 975	10,2%
33	Gironde	Bordeaux	9 976	1 526 016	153	12,9%	9 397	765 083	81	Oui	La Teste-de-Buch	25 990	12,0%
34	Hérault	Montpellier	6 101	1 107 398	182	17,1%	5 679	657 347	116	Oui	Béziers	75 701	16,9%
35	Ille-et-Vilaine	Rennes	6 775	1 032 240	152	10,3%	6 070	599 355	99	Oui	Saint-Malo	45 980	8,9%
37	Indre-et-Loire	Tours	6 127	603 924	99	12,1%	5 738	311 887	54	Oui	Amboise	13 371	10,1%
38	Isère	Grenoble	7 431	1 243 597	167	11,3%	6 886	799 519	116	Oui	Vienne	29 096	10,6%
42	Loire	Saint-Etienne	4 781	757 305	158	13,2%	4 057	355 460	88	Non	Roanne	35 200	10,3%
44	Loire-Atlantique	Nantes	6 809	1 346 592	198	11,4%	6 286	727 352	116	Oui	Saint-Nazaire	69 350	10,0%
45	Loiret	Orléans	6 775	669 737	99	12,5%	6 441	390 188	61	Oui	Gien	14 617	12,1%
54	Meurthe-et-Moselle	Nancy	5 246	732 153	140	13,6%	5 104	477 365	94	Oui	Lunéville	19 325	12,4%
57	Moselle	Metz	6 216	1 045 154	168	13,8%	5 910	824 458	139	Oui	Thionville	41 083	13,5%
59	Nord	Lille	5 743	2 603 472	453	17,3%	5 095	1 463 543	287	Non	Dunkerque	89 160	17,8%
63	Puy-de-Dôme	Clermont-Ferrand	7 970	644 216	81	11,4%	7 669	359 544	47	Oui	Riom	18 749	9,9%
67	Bas-Rhin	Strasbourg	4 755	1 112 815	234	12,1%	4 417	628 658	142	Oui	Haguenau	34 761	9,7%
69	Rhône	Lyon	3 249	1 801 885	555	12,5%	2 715	447 409	165	Non	Villefranche-sur-Saône	36 559	8,7%
76	Seine-Maritime	Rouen	6 278	1 257 920	200	14,9%	5 614	767 997	137	Oui	Le Havre	172 807	14,0%
83	Var	Toulon	5 973	1 038 212	174	14,7%	5 579	605 128	108	Oui	Fréjus	53 511	14,4%

1 - Le taux de chômage calculé ici par la DGCL est issu du recensement de la population, c'est donc un taux de chômage déclaré par les personnes recensées.

Il n'est pas comparable au taux de chômage national « au sens du BIT » que publie l'Insee, il lui est d'ailleurs assez nettement supérieur.

2.1 - PRÉSENTATION DES COMPÉTENCES PAR BLOC DE COLLECTIVITÉS

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a donné naissance à une nouvelle carte des compétences, dans laquelle le rôle économique des régions a été renforcé, la mission des départements en matière sociale et de solidarité territoriale confortée et les missions de proximité conduites par les communes et leurs établissements publics, réaffirmées. Les métropoles, dont le rôle a été renforcé dès 2014, ont-elles aussi connu à cette occasion un accroissement de leurs compétences.

1/ La loi NOTRe a revisité les compétences des collectivités territoriales en recourant à trois méthodes.

1.1. La suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions

Départements et régions bénéficient désormais de compétences dites d'attribution : ils ne peuvent agir que dans les domaines que la loi leur attribue. Toutefois, le département reste habilité à financer les projets sous maîtrise d'ouvrage des communes et de leurs groupements. Les communes en revanche disposent d'une clause de compétence générale : elles peuvent intervenir en tous domaines, à la condition que la compétence concernée ne soit pas attribuée à titre exclusif à une autre catégorie de collectivité et que son exercice présente un intérêt local.

Certaines compétences sont partagées : la culture, le sport, le tourisme, la promotion des langues régionales et l'éducation populaire.

1.2. Le transfert de compétence

La loi a transféré des compétences d'une catégorie de collectivités à une autre. Par exemple, les régions ont reçu certaines compétences jusque là exercées par les départements et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (en particulier les communautés de communes et les communautés d'agglomération) ont vocation à exercer davantage de missions en lieu et place de leurs communes membres.

1.3. Les transferts de compétence de l'article 90

Le législateur a enfin eu recours à un procédé donnant un espace à la liberté contractuelle. Il a ainsi laissé départements et métropoles libres de s'entendre (avant le 1er janvier 2017), par convention, sur des transferts ou délégations de compétences. De fait, dans tous les territoires concernés, des conventions ont pu être conclues. Ce même mécanisme a vocation à s'appliquer aux nouvelles métropoles créées dans les conditions issues de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

2.3. Entre départements et métropoles

Les métropoles ont repris, par convention, depuis le 1^{er} janvier 2017, une partie des compétences des départements (outre la voirie, les compétences les plus souvent transférées ont concerné les aides attribuées au titre du fonds de solidarité pour le logement, les aides aux jeunes en difficulté et les actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu) ;

2.4. Entre communes et intercommunalités

Les lois MAPTAM et NOTRe ont élargi les compétences des communautés de communes et des communautés d'agglomération. Elles doivent (ou devront) exercer ces nouvelles compétences à titre obligatoire en lieu et place de leurs communes membres.

Elles sont ainsi compétentes depuis le 1^{er} janvier 2017 pour assurer la promotion du tourisme, la collecte et le traitement des déchets des ménages, la gestion des zones d'activité économique et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage. Elles deviendront enfin compétentes, à compter du 1^{er} janvier 2020, pour assurer les compétences « eau et assainissement ».

Les EPCI à fiscalité propre deviendront obligatoirement compétents, à compter du 1^{er} janvier 2018, pour assurer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

2.2 - CADRE JURIDIQUE DE L'EXPÉRIMENTATION ET DIFFÉRENTIATION

L'expérimentation que la Constitution autorise doit se terminer par l'abandon ou la généralisation. Elle ne permet pas d'attribuer d'une façon pérenne à des collectivités d'une même catégorie des compétences différentes ni d'établir un droit durablement différent entre différentes parties du territoire national. La création d'une possibilité de « différenciation », sauf si elle reste dans les limites du principe d'égalité, est une mesure de niveau constitutionnel.

1. Le cadre juridique actuel de l'expérimentation

Les **articles 37-1 et 72 alinéa 4 de la Constitution**, issus de la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003, ouvrent deux voies distinctes pour mettre en œuvre une expérimentation.

L'article 37-1 de la Constitution, aux termes duquel « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limitée, des dispositions à caractère expérimental* », concerne les expérimentations conduites par le législateur ou par le pouvoir réglementaire national.

Le Conseil constitutionnel en a fixé les limites (2004-503 DC du 12 août 2004, loi relative aux libertés et aux responsabilités locales) : l'article 37-1 « permet au Parlement d'autoriser, dans la perspective de leur éventuelle généralisation, des expérimentations dérogeant, pour un objet et une durée limitée, au principe d'égalité devant la loi ; toutefois, le législateur doit en définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle ».

L'expérimentation de l'article 37-1 émane donc du pouvoir législatif ou du pouvoir réglementaire national. Sur le fondement des dispositions de l'article 37-1, le législateur a pu prévoir par exemple que soient expérimentés la création des schémas régionaux de développement économique, le transfert de la gestion des fonds européens, la transformation d'écoles primaires en établissements publics (cette dernière faculté n'a pas été utilisée à ce jour). La loi peut prévoir que l'expérimentation est ouverte aux collectivités territoriales qui en font la demande (Conseil Constitutionnel, décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, cons.12).

La seconde voie d'expérimentation est celle prévue par le quatrième alinéa de l'article 72, lequel dispose que : « *sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger à titre expérimental, pour un objet et pour une durée limitée, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* ».

Le Conseil Constitutionnel a considéré que ces dispositions permettent « *au Parlement d'autoriser temporairement, dans un but expérimental, les collectivités territoriales à mettre en œuvre, dans leur ressort, des mesures dérogeant à des dispositions législatives et susceptibles d'être ultérieurement généralisées* » (2003-478 DC du 30 juillet 2003).

La loi organique (article LO. 1113-6 du code général des collectivités territoriales) prévoit que cette expérimentation aboutira, au-delà d'une prolongation qui ne peut avoir qu'un caractère provisoire, à une généralisation des mesures prises à titre expérimental ou à l'abandon de l'expérimentation.

Cette disposition a permis d'autoriser certains départements à décider eux-mêmes des modalités variées « d'intéressement » des bénéficiaires du RMI, dispositions qui relevaient normalement de dispositions nationales. L'expérience a pris fin avec la création du RSA.

3. La différenciation dans un cadre constitutionnel modifié

S'il s'agit de déroger au principe d'égalité pour établir, au-delà de ces limites, un régime durablement et significativement différent quant aux compétences au sein d'une même catégorie de collectivités, ou quant au droit applicable à ces collectivités, il y aurait en ce cas lieu de réviser la Constitution.

Dans cette perspective, plusieurs questions seraient à examiner.

- a) Il conviendrait d'apprécier si une rédaction telle que « *la loi peut attribuer des compétences différentes à des collectivités relevant d'une même catégorie* » serait suffisante, ou s'il serait préférable de déroger expressément au principe d'égalité.
- b) En pratique, il serait sans doute malcommode que la loi cite nominativement chacune des collectivités concernées. Il y aurait donc lieu d'examiner l'opportunité d'une disposition constitutionnelle permettant à la loi de fixer les conditions dans lesquelles les mesures utiles seraient prises par voie réglementaire. Il s'agirait d'une rédaction du type : « *dans les conditions et les limites fixées par la loi, le règlement peut attribuer des compétences différentes à des collectivités relevant d'une même catégorie* ». Dans ce cas, il conviendrait d'apprécier si une telle disposition devrait trouver place à l'article 34 (qui range les compétences des collectivités dans le domaine de la loi) ou à l'article 72.

2.3 - PRÉSENTATION DU CADRE JURIDIQUE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE LOCAL

I. La Constitution et la jurisprudence ont reconnu le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales et permettent de l'étendre, sous certaines conditions

Aux termes de l'article 72, alinéa 3, de la Constitution : « Dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales (...) disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. » Cette mention a été introduite par la révision de 2003. La question de l'extension de ce pouvoir a donné lieu à un important avis du Conseil d'État rendu le 15 novembre 2012 à la demande du Gouvernement.

La jurisprudence avait depuis longtemps reconnu aux collectivités la capacité à prendre les mesures réglementaires liées à l'organisation de leur service public (par exemple organiser le droit de grève en l'absence de dispositions législatives Conseil d'État, 9 juillet 1965, Pouzenc) ou à la gestion de leur domaine (6 novembre 1998, n° 171317 : il appartient à l'autorité chargée de la gestion du domaine public de fixer, tant dans l'intérêt de ce domaine et de son affectation que dans l'intérêt général, les conditions auxquelles elle entend subordonner les permissions d'occupation).

Le Conseil constitutionnel a également reconnu aux collectivités la capacité à disposer d'un pouvoir réglementaire en matière d'organisation interne dans sa décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999. Le Conseil a en effet considéré qu'il appartenait non pas au législateur mais à l'assemblée délibérante de se prononcer sur le caractère public des séances de sa commission permanente, au travers de son règlement intérieur.

Le Conseil d'État dans son avis d'Assemblée Générale du 15 novembre 2012 précise que « le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales n'est pas inconditionné. Il s'exerce dans les bornes d'une compétence définie par la loi et doit avoir un fondement législatif. Cette double limitation est imposée par l'article 34 de la Constitution aux termes duquel : « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources » ».

Par ailleurs, la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a reconnu aux régions, sur le modèle des dispositions en vigueur depuis 2002 en Corse, un pouvoir de proposition en matière d'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, ou en cours d'élaboration, concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement d'une, de plusieurs ou de l'ensemble des régions.

1. Le pouvoir réglementaire des collectivités doit procéder de la loi, éventuellement de façon implicite

Ainsi, eu égard aux exigences constitutionnelles, l'exercice d'un pouvoir réglementaire par les collectivités locales devra être le plus souvent explicitement prévu par la loi et assorti par celle-ci de l'encadrement approprié. Ce pouvoir réglementaire peut cependant résulter également implicitement des dispositions législatives attributives d'une compétence ou aménageant une compétence déjà attribuée. Un pouvoir réglementaire non expressément prévu peut-être sous-entendu par le législateur. Les exemples pratiques sont évidents : une commune, compétente pour gérer une cantine scolaire ou une piscine, a, par voie de conséquence, qualité pour en réglementer l'accès : horaires, tarifs, etc., que la loi l'y habilite expressément ou non.

L'avis du 15 novembre 2012 en admet le principe. En outre, la doctrine des formations administratives du Conseil d'État a établi des lignes directrices quant aux conditions nécessaires pour respecter les règles constitutionnelles (pouvoir réglementaire pour l'exercice des compétences de la collectivité ; libre administration des collectivités territoriales ; principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre). Elaboré initialement dans le champ des schémas d'aménagement, ce corps de doctrine a été étendu à l'ensemble des schémas prescriptifs. Il a été sur plusieurs points consacré par la jurisprudence constitutionnelle. Les conditions à respecter sont les suivantes :

- ▶ Il résulte de ce qui a été indiqué au point 2 ci-dessus que la collectivité chargée du schéma doit détenir au moins une partie substantielle de la compétence dans les domaines concernés.
- ▶ Les schémas prescriptifs ne sont opposables aux actes des autres collectivités que par des liens de prise en compte (souple) ou de compatibilité (plus contraignant) et non par un lien, plus fort, de conformité. Le Conseil constitutionnel a souligné (décision n°2000-436 DC du 7 décembre 2000), qu'une simple obligation de compatibilité « n'est pas de nature à porter atteinte à la libre administration des collectivités concernées ».
- ▶ Les dispositions du schéma ne doivent pas être d'une précision telle qu'elles créeraient un risque d'atteinte à la libre administration ou de tutelle. Par exemple, les échelles des cartes ne seront pas d'une précision telle qu'elles auraient pour effet d'instituer un rapport de conformité (décision 2016-597 QPC du 25 novembre 2016, considérant 10).
- ▶ Le schéma est approuvé par arrêté du représentant de l'État en tant que garant des intérêts nationaux et du respect des lois, y compris du respect des principes qui protègent les libertés locales. Le Conseil d'État (décision 397364 du 20 mai 2016) a refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel une QPC contestant le pouvoir donné au préfet.

II- Perspectives et modalités d'extension du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales.

1. Modalités générales

Comme l'indique l'avis du 15 novembre 2012, « *il serait vain de chercher à définir dans une disposition législative, générale et transversale, les cas et conditions dans lesquels la loi peut confier aux collectivités territoriales le pouvoir de fixer ou d'adapter les modalités de son application. Une telle disposition ne pourrait que tirer les conséquences nécessaires de la Constitution et n'aurait dès lors pas de portée normative propre. Mais la difficulté de la rédaction la rendrait peu intelligible, suscitant ainsi une forte insécurité juridique. Cette difficulté conduirait en outre vraisemblablement à violer la Constitution, en ajoutant ou en retranchant à celle-ci. Les pouvoirs d'adaptation et de dérogation envisagés peuvent en revanche être mis en œuvre (...) par des lois sectorielles* ».

L'extension du pouvoir réglementaire des collectivités passe donc par une intervention sur chaque loi particulière. Il résulte de ce qui est indiqué au point I. 3 ci-dessus que deux modalités sont théoriquement possibles :

- ▶ supprimer dans la loi les dispositions prévoyant un décret d'application : dans ce cas, les mesures de nature nationale qui seraient le cas échéant nécessaires relèveront d'un décret et les autres mesures relèveront d'une délibération de la collectivité compétente. En pratique, cette méthode peut avoir l'inconvénient d'introduire une incertitude quant au tracé exact de la ligne de partage ;
- ▶ modifier la loi pour réduire ou supprimer le domaine confié au décret et étendre expressément en conséquence celui attribué à la délibération de la collectivité concernée. Cette méthode paraît en pratique plus claire.

CONSEIL D'ETAT

Section de l'intérieur

N° 387.095

M. SCHOETTL,
Rapporteur**EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS****DE L'ASSEMBLEE GENERALE**

Séance du jeudi 15 novembre 2012

AVIS**Sur les conditions d'exercice, par les collectivités territoriales, du pouvoir réglementaire qu'elles tiennent de l'article 72 de la Constitution**

Le Conseil d'Etat, saisi par le ministre de l'intérieur et la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique de la question de savoir dans quelles conditions peut s'exercer le pouvoir réglementaire que les collectivités territoriales tiennent de l'article 72 de la Constitution, et plus particulièrement des interrogations suivantes :

1) Dans quelles limites la Constitution permet-elle aux collectivités territoriales d'exercer un pouvoir réglementaire pour l'application de la loi ? Peuvent-elles disposer d'un pouvoir réglementaire pour l'application d'une loi qui, sans régir spécifiquement leurs compétences, a une incidence sur l'exercice de celles-ci ?

2) Dans quelle mesure le principe d'égalité est-il susceptible de limiter l'exercice du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales ?

3) Les collectivités territoriales peuvent-elles, sur le fondement de l'article 72 de la Constitution, faire usage de leur pouvoir réglementaire sans y avoir été spécialement habilitées par la loi ou par le règlement national ?

4) Comment s'articulent, pour l'application d'une loi, le pouvoir réglementaire du Premier ministre et celui des collectivités territoriales ?

5) Dans quelle mesure le législateur peut-il, dans le cas d'une compétence partagée entre plusieurs niveaux de collectivités territoriales ou d'une matière relevant de la compétence de plusieurs niveaux de collectivités territoriales, hiérarchiser les différents pouvoirs réglementaires locaux ?

6) Le législateur peut-il édicter une disposition d'application générale qui définirait les conditions et les limites dans lesquelles les collectivités territoriales peuvent faire usage de leur pouvoir réglementaire ?

Vu la Constitution, notamment ses articles 13, 21, 34, 37 et 72 ;

17 janvier 2002 fournit au demeurant plusieurs illustrations d'attribution du pouvoir réglementaire à une collectivité territoriale qui n'ont été jugées contraires ni au principe d'égalité, ni à l'indivisibilité de la République, ni à aucune autre exigence de valeur constitutionnelle (considérants 28 et 29).

b) Cependant, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales n'est pas de même nature que celui que tient le Premier ministre de l'article 21 de la Constitution, lequel ne s'exerce que sous la réserve des prérogatives réglementaires du Président de la République.

Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales n'est pas inconditionné. Il s'exerce dans les bornes d'une compétence définie par la loi et doit avoir un fondement législatif. Cette double limitation est imposée par l'article 34 de la Constitution aux termes duquel : « La loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ».

c) Il serait contraire aux articles 21 et 72 de la Constitution de confier aux collectivités territoriales le soin de fixer des règles d'application d'une législation étrangère aux compétences locales, et ce, alors même que cette législation ne serait pas sans incidence sur leur fonctionnement, sur l'exercice de leurs compétences ou sur la vie locale.

Sans doute le législateur peut-il attribuer à une catégorie de collectivités territoriales une compétence locale et leur confier concomitamment un pouvoir réglementaire pour l'exercer. Mais une compétence locale, au sens du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, ne peut se réduire au seul pouvoir, pour les collectivités territoriales, de fixer les modalités d'application de la loi, comme le ferait le décret d'application. Elle doit comporter des éléments matériels caractérisant leur implication et leur responsabilité effectives dans le domaine considéré (fourniture de services publics, fonction de contrôle et d'alerte, exécution de tâches de gestion, prise de décisions individuelles, vote de dépenses, passation de contrats et de marchés...).

2 - Principe d'égalité

Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales doit respecter les autres règles et principes constitutionnels, notamment le principe d'égalité.

Le principe d'égalité ne s'impose pas avec la même intensité selon les domaines, car ceux-ci ne bénéficient pas tous de la même protection constitutionnelle.

Aussi le principe d'égalité permet-il à la loi, selon les matières, d'attribuer aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire (dont l'étendue potentielle varie elle-même selon la matière), ou seulement un pouvoir de gestion, voire s'oppose à l'attribution de quelque pouvoir que ce soit.

L'attribution par la loi d'un pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales n'est pas, par elle-même, contraire au principe d'égalité.

Toute différence de traitement qui résulterait de la variation des règles locales, d'une collectivité territoriale à l'autre, n'est pas non plus constitutive d'une rupture d'égalité (n° 2012-238 QPC du 20 avril 2012, cons. 10 à 12).

Quant à l'attribution par la loi aux collectivités territoriales de pouvoirs de dérogation à la norme nationale, ou de pouvoirs d'adaptation de la norme nationale, elle respecte le principe d'égalité si les deux conditions suivantes sont remplies :

d) Des règles peuvent enfin être fixées par les autorités locales au titre de leurs pouvoirs de police et, plus particulièrement, du pouvoir de police municipale, qui fait l'objet des dispositions du chapitre II du titre I^{er} du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales.

4 - Articulation entre pouvoirs réglementaires du Premier ministre et des collectivités territoriales

En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de définir le périmètre d'intervention des décrets d'application des lois touchant aux compétences locales avec une précision suffisante et dans le respect du principe de libre administration.

Il lui appartient également de définir précisément, dans le respect des conditions constitutionnelles de cette dévolution, les règles dont il entend confier l'édiction aux collectivités territoriales.

Dès lors, c'est à chaque texte législatif particulier qu'il revient d'articuler de façon cohérente les deux types de pouvoir réglementaire.

a) Le Premier ministre ne peut intervenir, en vertu du pouvoir réglementaire autonome qu'il tient de l'article 37 de la Constitution, dans les domaines afférents à la compétence des collectivités territoriales. Il ne saurait le faire, en vertu des dispositions de l'article 34 de la Constitution relatives à la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources, que s'il y est habilité par le législateur (par exemple : CE, 19 mars 1997, Département de la Loire).

b) Les règles fixées localement par les collectivités territoriales doivent respecter le cadre général fixé non seulement par la loi elle-même, mais encore par le décret d'application à ce dûment habilité par la loi (CE, 1^{er} avril 1996, Département de la Loire). Ainsi, l'édiction des règles confiées par la loi aux collectivités territoriales ne doit pas intervenir avant la mise en place du cadre général dont la détermination est renvoyée par la loi au décret (CE, 20 mars 1992, Préfet du Calvados). De son côté, le décret d'application ne doit pas empiéter sur les compétences réglementaires que la loi a confiées aux collectivités territoriales.

c) Si le législateur a laissé au décret d'application une latitude pour fixer plus ou moins complètement les modalités d'application de la loi et s'il n'a pas entendu répartir de façon étanche les règles confiées au décret et celles confiées aux collectivités territoriales, celles-ci peuvent compléter les modalités fixées par décret, dans le respect des lois, règlements et principes de valeur supra-réglementaire. Dans cette mesure et dans ces limites, l'abstention partielle du pouvoir réglementaire national permet l'intervention du pouvoir réglementaire local (CE, 10 juin 1988, Département de l'Orne c/ Gandon). Cette situation appellerait cependant des précautions particulières si le décret venait ultérieurement compléter les règles initialement fixées par lui.

d) En revanche, le décret ne peut confier de sa propre initiative aux collectivités territoriales le soin de fixer tout ou partie de ses modalités d'application : il doit y être habilité par la loi, car une telle possibilité touche à la libre administration des collectivités territoriales et à leurs compétences.

e) L'absence de renvoi au décret par une loi régissant une compétence locale est interprétée par le juge administratif comme habilitant indirectement une collectivité territoriale à arrêter elle-même les règles qu'appelle l'exercice de cette compétence, dès lors qu'aucun décret n'est nécessaire (CE, 13 février 1985, syndicat communautaire d'aménagement de Cergy Pontoise ; CE, 2 décembre 1994, Commune de Cuers).

entre une norme fixée au niveau inférieur de collectivité territoriale et la norme fixée au niveau supérieur tient, pour la première, à l'édiction de règles :

- tendant à ajouter à la norme fixée au niveau supérieur, à la préciser ou à l'adapter ;

- ou dérogatoires à la norme fixée au niveau supérieur, dès lors que la contrariété avec cette norme n'est pas assez grave pour en compromettre la cohérence ou en mettre en cause les options fondamentales.

d) L'articulation entre pouvoirs réglementaires de diverses collectivités territoriales peut être également prévue par le législateur, entre collectivités situées ou non à des niveaux différents, en vertu des dispositions du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution selon lesquelles : « Lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. »

Sur ce fondement, la loi pourrait, parmi des collectivités territoriales ayant vocation à agir de façon coordonnée pour l'exercice d'une compétence, confier à titre principal le pouvoir réglementaire à l'une d'entre elles, la collectivité ainsi désignée étant en outre appelée :

- à déterminer les marges dans lesquelles les autres collectivités pourront, selon le cas, compléter, préciser ou adapter les règles édictées par elle à titre principal ;

- à fixer les modalités concrètes de leur collaboration, ainsi que d'animer leur action commune.

Toutefois, l'organisation des modalités de l'action commune ne devra ni priver les collectivités concernées de leurs compétences propres, ni équivaloir à une tutelle au sens rappelé ci-dessus.

De plus, l'autorisation donnée par la loi à une collectivité d'« organiser les modalités de l'action commune » de plusieurs collectivités, au sens de l'article 72 de la Constitution, ne saurait lui conférer un pouvoir de décision pour déterminer cette action commune (CC, n° 2008-567 du 24 juillet 2008, cons. 30 à 33).

En l'état de cette jurisprudence, il serait donc prudent, pour le législateur, de ne mettre en œuvre les dispositions précitées du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution que dans un cadre conventionnel.

6 - Possibilité d'une règle législative générale habilitant les collectivités territoriales à moduler localement l'application des lois

Comme il ressort de tout ce qui précède, il serait vain de chercher à définir dans une disposition législative, générale et transversale, les cas et conditions dans lesquels la loi peut confier aux collectivités territoriales le pouvoir de fixer ou d'adapter les modalités de son application.

Une telle disposition ne pourrait que tirer les conséquences nécessaires de la Constitution et n'aurait dès lors pas de portée normative propre. Mais la difficulté de sa rédaction la rendrait peu intelligible, suscitant ainsi une forte insécurité juridique. Cette difficulté la conduirait en outre vraisemblablement à violer la Constitution, en retranchant ou en ajoutant à celle-ci.

2.5 - LES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux régissant la libre administration et les compétences des collectivités territoriales. La définition des compétences relève donc du législateur. Si la loi a permis aux départements et aux métropoles de s'entendre pour procéder, par convention, à certains transferts de compétences, c'est seulement parce que ces transferts correspondent à des situations très spécifiques et sont strictement encadrés.

En revanche, les collectivités peuvent agir par simple convention pour procéder à des délégations de compétences. Elles peuvent de la même manière exercer par délégation des compétences relevant de l'État.

1. Les collectivités territoriales peuvent se déléguer entre elles leurs compétences.

1.1 Le régime de droit commun de ces délégations de compétence est fixé par l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

Une collectivité territoriale peut ainsi déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. Les compétences déléguées sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante. Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Les modalités de cette délégation sont précisées à l'article R. 1111-1 du code général des collectivités territoriales.

1.2 A ce régime de droit commun s'ajoutent des régimes particuliers.

1.2.1 Il existe d'abord des mécanismes de délégation entre départements et régions, d'une part, et communes et leurs établissements, d'autre part.

L'article L. 5210-4 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi que, lorsqu'il y est expressément autorisé par ses statuts, un EPCI peut demander à exercer, au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités. Le président du conseil régional ou du conseil départemental est tenu d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante dans un délai de six mois l'examen d'une demande en ce sens. L'assemblée délibérante se prononce par délibération motivée. L'exercice par l'EPCI d'une telle compétence fait l'objet d'une convention conclue entre l'établissement et le département ou la région, qui détermine l'étendue de la délégation, sa durée ainsi que ses conditions financières et ses modalités d'exécution. Cette convention précise les conditions de partage des responsabilités encourues dans le cadre de la délégation, sans préjudice des droits des tiers.

Dans le même esprit, l'article 145 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit que les communes et leurs groupements peuvent recevoir toute délégation de compétences de la région ou du département, sur leur initiative, et que lorsque la demande de délégation de compétences émane d'une commune, le président du conseil régional ou du conseil départemental doit l'inscrire, dans un délai de six mois, à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante qui se prononce alors par une délibération motivée.

2. L'État peut déléguer ses compétences aux collectivités territoriales.

La loi offre la possibilité à l'État de déléguer ses compétences aux collectivités territoriales qui en font la demande. Cette possibilité de délégation est très large, puisqu'elle peut potentiellement s'appliquer à toutes les missions de l'État, exception faite de ses activités régaliennes.

2.1 Le régime de droit commun de ces délégations de compétence est fixé par l'article L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales. Sauf lorsque sont en cause des intérêts nationaux, l'État peut ainsi déléguer par convention à une collectivité territoriale (ou à un EPCI à fiscalité propre) qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses compétences.

Les compétences déléguées sont exercées au nom et pour le compte de l'État. Elles ne peuvent habilitier les collectivités territoriales et les établissements publics concernés à déroger à des règles relevant du domaine de la loi ou du règlement.

Aucune compétence déléguée ne peut relever de la nationalité, des droits civiques, des garanties des libertés publiques, de l'état et de la capacité des personnes, de l'organisation de la justice, du droit pénal, de la procédure pénale, de la politique étrangère, de la défense, de la sécurité et de l'ordre publics, de la monnaie, du crédit et des changes, ainsi que du droit électoral, ou intervenir lorsqu'elle affecte les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, ou porter sur l'exercice de missions de contrôle confiées à l'État sans faculté expresse de délégation par les engagements internationaux de la France, les lois et les règlements.

La collectivité territoriale (ou l'EPCI) qui souhaite exercer une compétence déléguée par l'État soumet sa demande pour avis à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP). La demande et l'avis de la conférence territoriale sont transmis aux ministres concernés par le représentant de l'État dans la région. Lorsque la demande de délégation est acceptée, un projet de convention est communiqué à la collectivité territoriale ou à l'établissement public demandeur dans un délai d'un an à compter de la transmission de sa demande.

La délégation est décidée par décret. La convention de délégation en fixe la durée, définit les objectifs à atteindre, précise les moyens mis en œuvre (notamment financiers) ainsi que les modalités de contrôle de l'État sur la collectivité territoriale ou l'EPCI délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par l'article R. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales.

Une **illustration** de ces possibilités a été donnée par le décret n° 2015-1918 du 30 décembre 2015, par lequel l'État a délégué à la région Bretagne ses compétences culturelles dans le domaine du soutien aux filières du livre, du cinéma ainsi que du patrimoine culturel immatériel. La même région Bretagne s'est aussi vu confier, par l'État, les missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques (par décret n° 2017-764 du 4 mai 2017), sur un fondement législatif spécifique, issu du I ter de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

2.2 Il existe également des régimes particuliers de délégation de compétences.

- a) sur le fondement de l'article L. 5311-3-1 du code du travail (issu de l'article 7 de la loi NOTRe), et sans préjudice des missions de Pôle emploi, l'État peut déléguer à une région « *la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants, notamment les missions locales, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, Cap emploi et les maisons de l'emploi, ainsi que de mettre en œuvre la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences* ».

3.1 - SITUATION FINANCIÈRE D'ENSEMBLE DES COLLECTIVITÉS, DÉCLINÉE CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉS PAR CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉS

La croissance des dépenses de fonctionnement des collectivités, qui était encore de 3% en 2013, n'a pas cessé de ralentir depuis, pour devenir négative en 2016 (-0,2%).

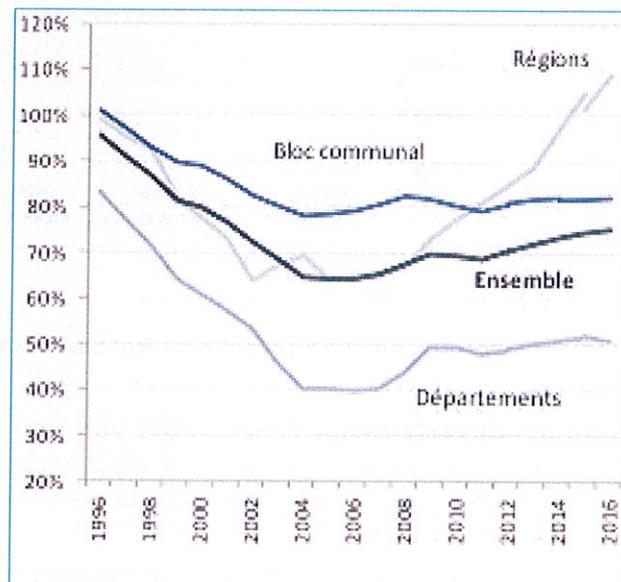
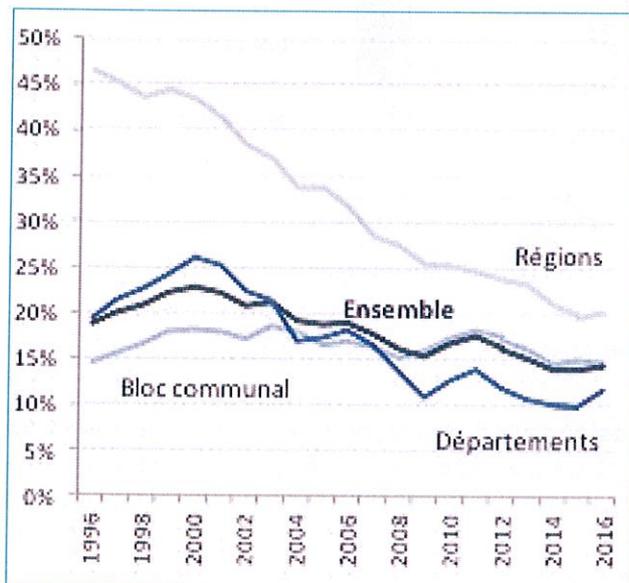
Les recettes de fonctionnement, malgré la baisse des dotations, ont connu pendant ces années des taux de croissance de 1% ou davantage ; à présent leur croissance est plus rapide que celle des dépenses (+0,5% en 2016). Le taux d'épargne brute avait perdu plus de deux points (16% en 2012, moins de 14% en 2015) et remonte légèrement en 2016.

Entendus dans leur ensemble, les investissements des collectivités ont enregistré une diminution sensible (-8% en 2014 et en 2015). La tendance baissière n'est pas encore inversée en 2016 (-3% en 2016).

La dette, qui avait augmenté sensiblement sur la période 2013-2015, augmente encore en 2016.

Au total, les dépenses de fonctionnement sont davantage maîtrisées, mais la stabilisation de la dette repose encore aujourd'hui sur la contraction de l'investissement.

Taux d'épargne brute(a) Taux d'endettement(b)



(a) (recettes de fonctionnement - dépenses de fonctionnement) / recettes de fonctionnement

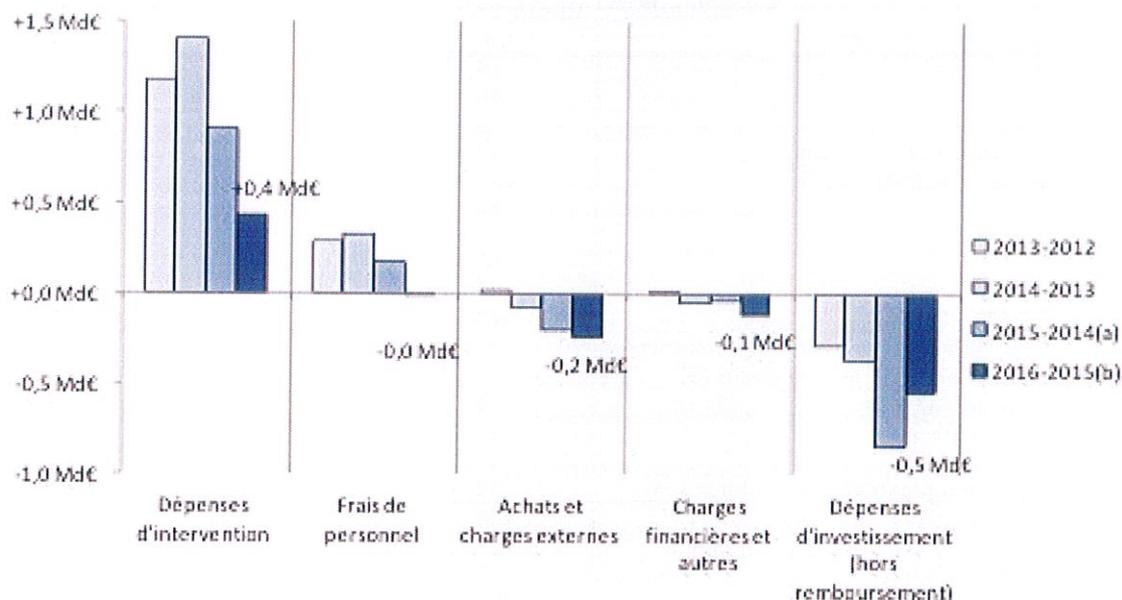
(b) dette au 31 décembre/recettes de fonctionnement

Les évolutions retracées pour les régions en 2016/2015, pour les départements en 2016/2015 et en 2015/2014, et pour le bloc communal en 2015/2014 sont calculées à périmètres constants, d'où les ruptures de séries.

Champ : France métropolitaine et Dom. Source : DGFIP, comptes de gestion jusqu'en 2012, en opérations réelles ensuite.

3.1 - SITUATION FINANCIÈRE D'ENSEMBLE DES COLLECTIVITÉS, DÉCLINÉE CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉS PAR CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉS

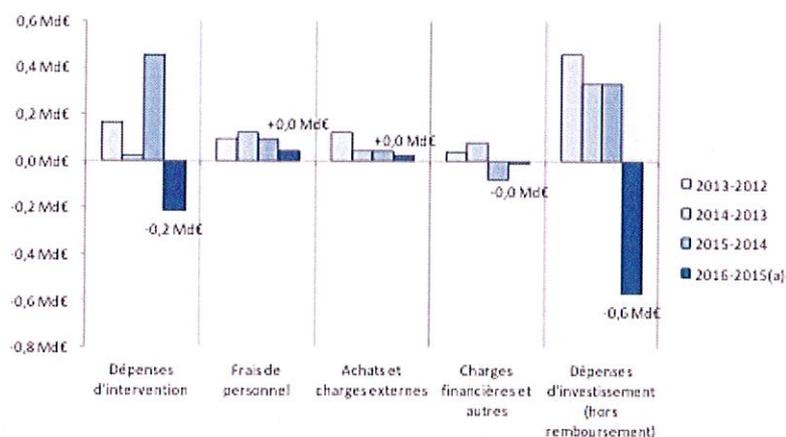
Évolution des dépenses des départements (en Md€), par type de dépenses



(a) : Évolution calculée à périmètre constant c'est-à-dire hors Rhône et hors métropole de Lyon.
 (b) : Évolution calculée à périmètre constant c'est-à-dire hors Guyane et Martinique.

Pour les régions, 2016 marque un certain retournement de tendance, avec notamment l'arrêt de la croissance des dépenses, financées les années précédentes par l'emprunt. Les dépenses d'investissement et les subventions de fonctionnement marquent particulièrement ce changement. Du fait des recettes de fonctionnement en baisse, le taux d'endettement continue à augmenter rapidement.

Évolution des dépenses des régions (en Md€), par type de dépenses



(a) : Évolution calculée à périmètre constant c'est-à-dire hors Guyane et Martinique.

3.2 - SITUATION ET PERSPECTIVES FINANCIÈRES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR LA MANDATURE

La France est, avec l'Espagne, le seul pays de la zone euro dont le déficit public reste supérieur au seuil de 3 points de PIB. De même, alors que la dette publique des pays de la zone euro baisse en proportion du PIB, elle a continué d'augmenter en France (+ 0,7 point), atteignant 96,3 points.

Les finances publiques françaises continuent de présenter des facteurs importants de vulnérabilité.

1. Chaque sous-secteur de la dépense publique présente des dynamiques propres

Sur la période 2010-2016, rapportée à la progression annuelle moyenne du PIB (+ 1,5 %), l'augmentation de la dépense de l'ensemble des administrations publiques (APU) a été de + 1,8 % dont + 1,5 % en dépenses de fonctionnement.

Les administrations publiques centrales (APUC) ont vu leurs dépenses rester quasiment stables (+ 0,1 %/an) avec une maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement (+ 0,9 %/an) combinée avec un recul de leurs dépenses d'investissement (- 2,0 %/an).

Les administrations publiques locales (APUL) ont, sur la même période, affiché des dépenses plus dynamiques (+1,3%/an). Les dépenses de fonctionnement ont évolué de 2,1 %/an, essentiellement en raison de la progression de leurs dépenses de personnel (+ 2,4 %/an). On observe néanmoins un net ralentissement des dépenses de fonctionnement à partir de 2015. Elles sont notamment compensées par une diminution de l'investissement (- 1,5 %), qui s'explique en partie par sa nature fortement cyclique.

Evolution moyenne annuelle 2010-2016	APUC	ASSO	APUL	Toutes APU	PIB
Dépenses totales	0,1%	2,1%	1,3%	1,8%	1,5%
Dont dépenses de fonctionnement	0,9%	1,7%	2,1%	1,5%	
dont consommations intermédiaires	1,2%	1,7%	1,4%	1,4%	
dont rémunération des salariés	0,8%	1,7%	2,4%	1,5%	
Dont dépenses d'investissement	-2,0%	1,3%	-1,5%	-1,4%	

Source : INSEE, comptes de la Nation du 30 mai 2017, calculs direction du budget

Pour les collectivités locales, des cibles d'économies ambitieuses sur les dépenses de fonctionnement seront contractualisées avec l'État. Elles doivent être compatibles avec une réduction du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques permettant de respecter nos engagements européens et de réduire in fine la dette publique.

Les mesures d'économies à mettre en œuvre sur les 5 ans à venir ont été réparties à ce stade par sous-secteur de manière équitable à proportion de leur poids respectif dans la dépense publique. En 2018, les efforts à réaliser pour atteindre l'objectif de 2,8 % du PIB de déficit public sont majeurs pour l'ensemble des administrations publiques, compte tenu des mesures non financées prises à la fin du quinquennat précédent. L'État prendra à son compte 48 % de l'effort d'économies à faire en 2018. Pour les collectivités locales, compte tenu de l'ouverture des discussions au sein de la conférence nationale des territoires, l'effort demandé sera plus faible que leur poids dans la dépense publique. Les modalités de cet effort sont soumises à la concertation avant la finalisation du projet de loi de finances (i.e. avant la mi-août), l'enjeu étant d'assurer un besoin de financement globalement neutre pour les APUL.

Pour la suite du quinquennat, la maîtrise des dépenses de chacun des sous-secteurs, à hauteur de sa part dans les dépenses publiques, devra être poursuivie, afin d'assurer une réduction concomitante du déficit public, des prélèvements obligatoires et de la dette publique.

Dans ce cadre l'État veillera à accompagner les collectivités locales notamment via le soutien des mesures de modernisation et en mobilisant le plan d'investissement avec une priorité donnée au numérique et à la réduction de l'empreinte écologique. La conférence permettra ainsi aux élus locaux de faire des propositions de dispositifs répondant à ces priorités.

ANNEXE : évolution de la dépense publique en comptabilité nationale sur la période 2010-2016 par sous-secteurs

Progression moyenne annuelle des dépenses (Md€) par sous-secteur sur la période 2010-2016

(2016/2010)^{*(1/6)-1}

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM 2010-2016
APUC								
Dépenses de fonctionnement	165,1	166,5	168,2	169,7	169,9	172,4	174,3	0,9%
Consommation intermédiaire (P2)	31,1	31,2	31,4	31,9	30,9	32,7	33,3	1,2%
Rémunération des salariés (D1)	132,2	133,3	134,9	135,9	136,9	137,6	138,9	0,8%
Formation brute de capital fixe (P51g)	31,1	27,0	27,1	26,1	25,0	26,4	27,6	-2,0%
Total des dépenses	505,1	478,6	486,4	487,2	495,5	502,6	509,4	0,1%
ASSO								
Dépenses de fonctionnement	89,2	90,7	93,0	95,0	97,0	98,3	98,7	1,7%
Consommation intermédiaire (P2)	25,2	25,4	26,6	27,0	27,3	27,8	27,8	1,7%
Rémunération des salariés (D1)	58,8	60,0	61,1	62,3	64,0	64,6	65,1	1,7%
Formation brute de capital fixe (P51g)	7,6	9,3	9,5	7,8	8,6	8,1	8,2	1,3%
Total des dépenses	515,6	532,4	550,2	562,2	574,8	578,2	583,6	2,1%
APUL								
Dépenses de fonctionnement	117,4	120,2	124,3	128,4	131,8	132,7	132,9	2,1%
Consommation intermédiaire (P2)	46,2	47,5	49,3	50,9	51,4	50,8	50,3	1,4%
Rémunération des salariés (D1)	68,9	70,3	72,6	74,9	77,6	79,0	79,6	2,4%
Formation brute de capital fixe (P51g)	44,2	45,3	47,9	50,3	46,1	41,7	40,3	-1,5%
Total des dépenses	229,8	235,3	244,0	252,2	252,6	250,3	248,2	1,3%
APU								
Dépenses de fonctionnement	371,7	377,4	385,6	393,1	398,6	403,4	406,0	1,5%
Consommation intermédiaire (P2)	102,5	104,2	107,3	109,8	109,6	111,4	111,5	1,4%
Rémunération des salariés (D1)	259,8	263,6	268,5	273,1	278,5	281,2	283,6	1,5%
Formation brute de capital fixe (P51g)	82,9	81,6	84,5	84,3	79,6	76,2	76,1	-1,4%
Total des dépenses	1128,0	1151,5	1186,0	1205,3	1226,4	1244,0	1257,1	1,8%

Source : INSEE, comptes de la Nation du 30 mai 2017, calculs direction du budget

3.3 - LES LEVIERS D'ÉCONOMIE

1. La maîtrise de la dépense locale par les acteurs locaux

a) Pour un renforcement de l'ODEDEL : un objectif plus transparent et mieux partagé

La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 a fixé un objectif indicatif d'évolution des dépenses publiques locales. Il est décliné par catégorie de collectivités locales et distingue une perspective d'évolution des dépenses de fonctionnement. Cet objectif est chaque année présenté au Comité des finances locales.

La mise en place de l'ODEDEL, qui demeure un outil perfectible, a eu pour effet de poser dans le débat public la question de l'évolution annuelle de la dépense locale. Cet objectif, qui demeure indicatif en raison du cadre constitutionnel, est une estimation du Gouvernement de la progression de la dépense locale telle qu'elle résulte des conditions macroéconomiques d'ensemble, des décisions de politiques sectorielles ou générales ainsi que de la dynamique des dépenses propres à chaque niveau collectivités.

Pour la prochaine programmation, le Gouvernement pourrait proposer aux collectivités de **partager les principales hypothèses retenues pour l'ODEDEL** (progression des dépenses de personnel, des dépenses d'investissement et d'intervention et les hypothèses macroéconomiques) dans le cadre du comité d'orientation de l'OFGPL. La déclinaison locale de l'ODEDEL lors des débats budgétaires locaux pourrait renforcer son appropriation par les exécutifs permettant de questionner les choix budgétaires.

Une réflexion pourrait également être envisagée afin **de travailler à un mécanisme de suivi régulier et partagé de la dépense locale, sous le contrôle du Parlement**, (« ODEDEL » — objectif de dépenses locales — plus impératif façon ONDAM selon les modalités à expertiser). Ce mécanisme pourrait être assorti d'un partage des économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement, selon des conditions à déterminer (contribution à la réduction de la dette publique, amélioration de capacité d'autofinancement des collectivités locales), et d'un soutien renforcé à l'investissement (potentiellement « verdi »).

b) L'association des collectivités locales aux évaluations de politiques publiques, rôle de l'observatoire

La loi Notre a créé un observatoire des finances et de la gestion publique locales. Par rapport à l'observatoire précédent, la loi lui confie des missions nouvelles : il est chargé d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et les statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales et de diffuser ces travaux, pour favoriser le développement des bonnes pratiques. Il peut réaliser des évaluations de politiques publiques locales.

La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 a fixé le principe d'une revue annuelle des dépenses des collectivités locales, aux côtés des évaluations de politiques publiques. Il pourrait être envisagé que le choix des thèmes concernant la gestion des collectivités ne soit plus fait unilatéralement par l'État mais préalablement discuté au sein de l'observatoire dans le but de parvenir à un choix fait d'un commun accord. Les évaluations pourraient également mobiliser des représentants du monde local.

2. Les leviers relatifs aux ressources des collectivités

a) Le levier des dotations

Ce vecteur s'il a montré son efficacité sur la période 2014-2017 pourrait toutefois avoir atteint ses limites selon la Cour des comptes (p. 170) en raison de l'attrition de la base des dotations. S'il devait être mobilisé, ce vecteur devra être concerté pour que les efforts soient équitablement répartis entre les collectivités riches et les plus défavorisées.

b) Le levier de la fiscalité

L'effort de maîtrise de la dépense locale par des baisses éventuelles de concours financiers doit s'articuler avec un effort de maîtrise du levier fiscal afin de faire bénéficier les contribuables des effets de maîtrise des dépenses publiques.

c) La tarification des services publics locaux

L'OFGPL pourrait se mobiliser sur l'objectivation de la tarification des services publics locaux selon un programme de travail concerté pendant la conférence des territoires afin de permettre les comparaisons utiles et pertinentes et mettre en lumière les déterminants de la tarification des services publics locaux.

d) Plus globalement, une réflexion d'ensemble pourrait être lancée sur le panier de ressources des collectivités

Pour aller au bout de l'affirmation de la spécialisation des compétences départementales et régionales, l'adaptation du panier des recettes fiscales pourrait être abordée pour mettre en place une gouvernance fiscale plus lisible et plus stable, davantage adaptée aux caractéristiques de la dépense locale. Pour le bloc communal, la réforme de la taxe d'habitation peut être une opportunité pour repenser la fiscalité communale.

3.4 - PROJET DE LETTRE DE MISSION

Paris, le ... juillet 2017

Madame, Monsieur,

Le Président de la République s'est engagé à instituer une conférence nationale des territoires en vue d'aboutir à un pacte de confiance entre l'État et les collectivités territoriales. La première session s'est tenue le 17 juillet. Lors de cette séance, il a été décidé d'approfondir les voies et moyens permettant de réunir les conditions d'une meilleure maîtrise de la dépense.

Après une tendance longue à la hausse de la dépense, les collectivités territoriales ont apporté une contribution significative au rétablissement des finances publiques de la Nation. C'est ainsi que sur la période 2014 à 2017, le montant des dotations de fonctionnement attribuées par l'État a été réduit de 11,5 Md€. En 2016, les « administrations publiques locales » ont dégagé une capacité de financement et donc contribué positivement au solde d'ensemble des administrations publiques. Il apparaît en 2015, un ralentissement marqué du rythme de progression de la dépense locale et en 2016, une baisse de celle-ci. Les effectifs hors emplois aidés ont diminué. Les dépenses de fonctionnement ont baissé. Néanmoins, l'équilibre d'ensemble a été atteint grâce à la dynamique de la fiscalité et au prix d'une forte baisse des investissements, qui s'est poursuivie en 2016 et qui dépasse ce que pourrait expliquer le traditionnel « cycle électoral ».

Le Gouvernement souhaite aujourd'hui proposer aux collectivités locales une nouvelle méthode, en rupture avec la diminution de la DGF. Il propose ainsi qu'un pacte financier détermine de manière concertée une trajectoire de maîtrise de la dépense de fonctionnement, sur la mandature, tout en apportant aux collectivités des contreparties clairement déterminées pour leur garantir la visibilité sur leurs ressources et rendre possible la réalisation de cet objectif.

Le dialogue avec les représentants des collectivités doit être au cœur de ce processus. C'est dans ce contexte que je vous confie le soin de préparer, pour le [...], un rapport sur les modalités de régulation de la dépense locale, sous le contrôle du Parlement.

L'objectif est d'aboutir à une définition de la trajectoire d'évolution de la dépense, de déterminer les leviers à mobiliser à cet effet et, au-delà du Pacte, de proposer les modalités d'un dialogue pérenne.

Vous vous attacherez notamment à :

- dégager les facteurs d'évolution de la dépense locale, en distinguant les dépenses d'investissement de celles relevant du fonctionnement. Pour les dépenses d'investissement, l'impact des dépenses engagées sur le développement économique devra faire l'objet d'une attention particulière. Pour les dépenses de fonctionnement, il conviendra de distinguer le périmètre des dépenses pour lesquelles une marge de manœuvre existe de celui des dépenses contraintes ;
- identifier des pistes pour assurer une concertation sur l'objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL) afin qu'il soit partagé et approprié par chaque catégorie de collectivités.
- préciser à quelles conditions techniques et juridiques l'ODEDEL pourrait être rendu impératif d'une part, et pourrait permettre un suivi infra-annuel de la dépense d'autre part.

3.5 - COÛT DES MESURES RELATIVES À LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (À COMPTER DE 2017)

1. COÛT DE LA REVALORISATION DU POINT D'INDICE

Le point d'indice de la fonction publique a été revalorisé successivement de 0,6% le 1^{er} juillet 2016 et de 0,6% le 1^{er} février 2017.

Le coût estimé pour les collectivités territoriales s'élève à **192 M€ en 2016 ; 546 M€ en 2017 et 32M€ en 2018**. En année pleine, il représente 770 M €.

2. COÛT DU PROTOCOLE RELATIF AUX PARCOURS, AUX CARRIÈRES ET AUX RÉMUNÉRATIONS

Pour l'ensemble des fonctionnaires territoriaux de catégories A, B et C, le coût net cumulé de PPCR de 2016 à 2020 est **estimé à 278,2 M€** (lettre de la ministre de la fonction publique au président du CNEN en date du 15 avril 2016). Il résulte de la différence entre un coût brut (revalorisations indiciaires) de 1,383 Md € et des économies (GIPA, SMIC, cadence unique, abattement de primes) de 1,104 Md €.

Le détail par année de mise en œuvre s'établit comme suit :

Année	Coût net (en millions d'euros)
2016	19,1
2017	117,5
2018	112
2019	39
2020	-9,4

3.6 - RÉGULATION DES NORMES APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. ÉTAT DES LIEUX DES DISPOSITIFS MIS EN PLACE

1. DISPOSITIFS MIS EN PLACE POUR RÉGULER LE FLUX DE NORMES APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS

1) 2007 - Création de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)

La loi de finances rectificative no 2007-1824 du 25 décembre 2007 portant création de la CCEN - Dans la suite de la Conférence nationale des exécutifs locaux réunie en septembre 2007 sous l'égide du Premier ministre, l'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2007 a créé, au sein du comité des finances locales, une formation restreinte, la « commission consultative d'évaluation des normes », appelée à formuler un avis sur l'impact financier des projets de réglementation nouvelle, qu'elle soit nationale ou communautaire.

2) 2009 - Création de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à décentralisation

La Mission sénatoriale veille depuis 2009 au respect de la libre administration et de l'autonomie financière et fiscale des collectivités ainsi qu'à la compensation financière des transferts de compétences et de personnel. Elle est également chargée d'évaluer les conditions de l'application locale des politiques publiques intéressant les collectivités territoriales.

3) 2010 - Mise en place du moratoire sur l'adoption des mesures réglementaires applicables aux collectivités

- ▶ **Circulaire du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics** - Moratoire s'appliquant à l'ensemble des mesures réglementaires dont l'adoption n'était commandée ni par la mise en œuvre d'engagements internationaux de la France, ni par l'application des lois.
- ▶ **Circulaire du Premier ministre du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales** - Ce texte impose l'établissement d'une évaluation préalable, au sein d'une fiche d'impact, pour tout nouveau texte réglementaire ayant une incidence sur les collectivités territoriales.

3.6 - RÉGULATION DES NORMES APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. ÉTAT DES LIEUX DES DISPOSITIFS MIS EN PLACE

7) 2016 - Proposition (non effective à ce jour) d'élévation de la règle du « one in one out » au rang constitutionnel et lutte contre la surtransposition des directives européennes et renforcement du partenariat entre CNEN et Sénat

- ▶ **Décret n° 2016-19 du 14 janvier 2016 modifiant les dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales relatives à la composition et au fonctionnement du Conseil national d'évaluation des normes** - Désormais, le CNEN peut également être saisi d'une demande d'évaluation d'un texte en vigueur par **tout chef d'exécutif local**.
- ▶ **Proposition de loi constitutionnelle relative à la compensation de toute aggravation par la loi des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales** (tendant à favoriser la simplification du droit pour les collectivités territoriales et à encadrer la transposition des directives européennes) - *Adoptée par le Sénat en première lecture le 12 janvier 2016 et renvoyée à l'Assemblée nationale le 13 janvier 2016. Le texte prévoit de constitutionnaliser la règle du « one in one out » et de rendre anticonstitutionnelle la surtransposition des directives européennes.*
- ▶ **Charte de partenariat entre le Sénat et le CNEN** - Signature le 23 juin 2016. *La charte prévoit de renforcer l'échange d'informations entre les deux instances, d'élaborer une méthodologie commune innovante de la simplification normative et de lancer des actions conjointes en lien direct avec les collectivités.*

8) 2017 - Poursuite de la mise en œuvre du programme de simplification

Décret n° 2017-933 du 10 mai 2017 portant diverses mesures de simplification et de modernisation relatives aux collectivités territoriales - *Ce décret, porté par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) en lien avec les ministères concernés, rend effectives 6 mesures du programme de simplification.*

2. DISPOSITIF MIS EN PLACE POUR REDUIRE LE STOCK DE NORMES APPLICABLES AUX COLLECTIVITES

Le chantier de réduction du stock de normes applicable aux collectivités a été confié à la mission simplification du SGMAP.

Le Programme de simplification adopté en 2013, dans la continuité de l'annonce du « choc de simplification » par le Président de la République comprend un volet « simplifications pour les collectivités territoriales ».

Depuis 2015, 75 mesures à destination des collectivités territoriales ont été présentées, à l'occasion de 4 temps forts :

- ▶ 16 mesures de simplification ont été intégrées dans la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (**loi NOTRe**) ;
- ▶ 18 mesures ont été annoncées lors du **comité interministériel aux ruralités (CIR) de Vesoul** le 14 septembre 2015 ;
- ▶ 16 mesures ont été annoncées lors **du CIR de Privas le 20 mai 2016** ;
- ▶ **25 mesures ont été annoncées à Alençon**, en présence du Président du CNEN et médiateur des normes, le 5 décembre 2016.

3.7 - SUIVI DES 75 MESURES DU PROGRAMME DE SIMPLIFICATION POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Origine	N° de mesure	Intitulé de la mesure de simplification	État d'avancement de la mesure	Référence juridique (ou autre disposition) rendant la mesure effective	Commentaires
Loi NOTRe	1	Assouplir la législation relatives aux CCAS	Effective	LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - article 79	
Loi NOTRe	2	Instaurer une règle de quorum pour les réunions des commissions compétentes en matière d'ouverture des plis pour les délégations de service public	Effective	LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - article 121	
Loi NOTRe	3	Simplifier les modalités de mise à disposition du public des documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués	Effective	LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - article 122	
Loi NOTRe	4	Uniformiser les délais d'adoption du règlement intérieur	Effective	LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - article 123	
Loi NOTRe	5	Dématiser les recueils des actes administratifs	Effective	LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - article 124	
Loi NOTRe	6	Aligner le régime des accords-cadres sur celui des marchés publics	Effective	LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - article 125	
Loi NOTRe	7	Possibilité de déléguer aux exécutifs la capacité de modifier ou de supprimer les régies comptables	Effective	LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - article 126	
Loi NOTRe	8	Possibilité de déléguer aux exécutifs les demandes de subvention	Effective	LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - article 127	
Loi NOTRe	9	Faculté et non plus obligation pour l'exécutif de certifier le caractère exécutoire des actes des collectivités	Effective	LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - article 128	
Loi NOTRe	10	Délai porté à 9 mois pour la présentation du rapport annuel sur les prix et la qualité des services d'eau, d'assainissement et de traitement des ordures ménagères	Effective	LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - article 129	
Loi NOTRe	11	Supprimer la délibération préalable au déclenchement de la procédure d'abandon manifeste d'une parcelle	Effective	LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - article 130	
Loi NOTRe	12	Délai minimum pour la transmission des documents en amont des commissions permanentes	Effective	LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - article 131	
Loi NOTRe	13	Transmettre au représentant de l'état par voie numérique des documents budgétaires (collectivités et EPCI de plus de 50 000 habitants)	Effective	LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - article 107 III	
Loi NOTRe	14	Transmettre au comptable public sous forme dématérialisée des documents nécessaires à l'exécution des dépenses et recettes	Effective	LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - article 108	
Loi NOTRe	15	Précisions sur les actions en justice pour l'exécutif peut être chargé d'intenter au nom du département et sur délégation de l'organe délibérant	Effective	LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - article 118	
Loi NOTRe	16	Clarifier la procédure de dissolution d'un EPCI	Effective	LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - article 132	
Comité interministériel aux ruralités de Vesoul, 14 septembre 2015	1	Alléger les exigences de déclaration pour les travaux de faible importance dans les « petits » ERP	Effective	Instruction Ministère Intérieur aux Préfets 15/01/2016	
CIR Vesoul	2	Simplifier le nombre, le champ d'application et la périodicité des vérifications technique exigées pour les « petits » ERP (une partie de la 5ème catégorie)	Effective	Arrêté du 20 octobre 2014 portant modification du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public	
CIR Vesoul	3	Alléger les obligations d'audits et de diagnostics pesant sur les collectivités (« petits » ERP).	Effective	Décret n° 2013-695 du 30 juillet 2013 relatif à la réalisation et à l'affichage du diagnostic de performance énergétique dans les bâtiments accueillant des établissements recevant du public	
CIR Vesoul	4	Harmonisation des niveaux d'exigence des commissions de sécurité et des officiers préventionnistes	Effective	Guides de préconisation et réunion biannuelle entre le ministère de l'intérieur et les officiers préventionnistes	
CIR Vesoul	5	Simplification de la réglementation du Plan Local d'Urbanisme	Effective	Réforme règlement PLU 22/10/15	
CIR Vesoul	6	Simplification des dispositions réglementaires relatives aux normes sismiques concernant les zones classées à très faibles ou faibles risques sismiques	En cours de mise en œuvre		Une première vague de simplification a été réalisée sur les éléments non porteurs en 2015. Une étude d'évaluation de la réglementation parasismique a également été lancée fin 2015/début 2016, afin de définir le niveau de risque acceptable avec pour objectif une simplification dans les zones de sismicité faible et modérée. Attente des conclusions de l'étude.
CIR Vesoul	7	Simplification de la réglementation des espaces protégés	Effective	Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine	
CIR Vesoul	8	Ramener l'obligation de vidange des bassins de piscine à une vidange annuelle contre deux actuellement	Effective	Arrêté du 7 septembre 2016 modifiant l'arrêté du 7 avril 1981 modifié fixant les dispositions techniques applicables aux piscines	
CIR Vesoul	9	Harmonisation des dispositions concurrentes concernant l'inclinaison de la pente des bordures des piscines	Effective	Note technique transmise aux services déconcentrés le 22/07/16	
CIR Vesoul	10	Simplification des dispositions réglementaires fixant les exigences de sécurité auxquelles doivent répondre les cages de buts de football, de handball, de hockey sur gazon et en salle et les buts de basket-ball (dit « Décret buts »)	Effective	Décret 2016-481 du 18 avril 2016	
CIR Vesoul	11	Renforcement de l'accompagnement des élus locaux au niveau local et central sur les réglementations sportives	Effective	Refonte site Internet sports gov.fr et identification interlocuteur pour services déconcentrés	
CIR Vesoul	12	Harmonisation des règlements entre les différentes fédérations sportives utilisant les patinoires et impulsion d'un travail d'harmonisation sous l'égide du Président de la CERFRES des règlements entre les différentes fédérations sportives utilisant les mêmes équipements.	Effective	Règlement sportif des patinoires publié dans BOJSVA n°6 de nov-déc. 2015, mis en ligne par le ministère des sports le 25/01/16	
CIR Vesoul	13	Élargissement de la liste des actes non soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité	En recherche de vecteur législatif		Les mesures n'ont pas pu être intégrées à la loi n° 2017-257 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.
CIR Vesoul	14	Extension de la liste des délégations de l'assemblée délibérante à l'exécutif	En recherche de vecteur législatif		Comité de suivi « Modifications pour les collectivités »
CIR Vesoul	15	Possibilité de célébration des mariages en dehors de la mairie	Effective	Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle et décret n° 2017-270 du 1er mars 2017 relatif à la délégation des fonctions d'officier de l'état civil exercées par le maire et au lieu de célébration des mariages	
CIR Vesoul	16	Suppression de la procédure imposant aux communes et aux régions de transmettre aux préfets les inventaires d'archives	Effective	Décret n° 2017-719 du 2 mai 2017 relatif aux services publics d'archives, aux conditions de mutualisation des archives numériques et aux conventions de dépôt d'archives communales dont l'article 5 a abrogé le second alinéa de l'article R. 212-56.	Le CNEN a donné un avis favorable au texte en décembre 2016
CIR Vesoul	17	Abrogation de l'obligation de réalisation annuelle d'une analyse des besoins sociaux par les CCAS	Effective	Décret n° 2016-824 du 21 juin 2016 relatif aux missions des centres communaux et intercommunaux d'action sociale	
CIR Vesoul	18	Allègement des procédures de production de pièces comptables obligatoires pour les dépenses de petit montant par un contrôle allégé en partenariat entre l'ordonnateur et le comptable	Effective	Arrêté du 6 janvier 2014 modifiant l'arrêté du 11 mai 2011 pris en application du préambule de l'annexe I du code général des collectivités territoriales et de l'article 42 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique	
Comité interministériel aux ruralités de Privas, 20 mai 2016	1	Diversifier la gamme de véhicules autorisés aux SDIS pour leurs interventions	En cours de mise en œuvre		
CIR Privas	2	Encourager la mutualisation des achats de véhicules des SDIS en proposant des cahiers des charges nationaux.	En cours de mise en œuvre		
CIR Privas	3	Favoriser la coopération entre les pharmacies à usage intérieur (PUI) pour les SDIS.	Effective	Ordonnance n° 2016-1729 du 15 décembre 2016	
CIR Privas	4	Facturer aux concessionnaires d'autoroute la prise en charge des frais de secours sur l'ensemble du réseau autoroutier concédé et sous-concédé.	En cours de mise en œuvre		Prévu dans la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, article 17. En attente de l'arrêté.
CIR Privas	5	Clarifier le champ d'application de l'article L. 5111-1 du CGCT et le régime juridique applicable aux conventions de prestations de services entre SDIS, collectivités territoriales et leurs groupements au regard des règles de la commande publique.	Effective		Le DGCL confirme que l'article est applicable aux SDIS.
CIR Privas	6	Réviser les contenus des formations des officiers de sapeurs-pompiers professionnels	En cours de mise en œuvre		
CIR Privas	7	"Dites-le nous une fois collectivités territoriales" (DLNUF) Appliquer le principe du « dites-le nous une fois » aux collectivités territoriales et alléger les charges administratives en réduisant la redondance des informations demandées : marchés publics simplifiés (MPS), France Connect (permettant de simplifier l'identification et l'authentification des fonctionnaires et des élus sur les services numériques) et expérimentations en cours sur les SIV (Système d'immatriculation des véhicules), PAY FIP (permettant aux usagers de régler leurs transactions avec les collectivités par prélèvement sur leur compte bancaire) et la mise à disposition des données fiscales aux collectivités territoriales. Faciliter et encourager la mise en œuvre et la généralisation des télé-déclarations en matière d'actes d'urbanisme.	Effective		France Connect Agent : cf. programme DCANT (programme de développement concerté de l'administration numérique territoriale)
CIR Privas	8		En cours de mise en œuvre		Mise en ligne d'une 1ère version du "permis de construire intelligent" en septembre 2017.

3.8 - BILAN DE L'ÉVALUATION DU COÛT DES NORMES APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Plusieurs instructions gouvernementales visant à diminuer le coût net annuel des normes nouvelles applicables aux collectivités territoriales ont été prises.

Ainsi, la circulaire du 9 octobre 2014 du Premier ministre posait le principe que le coût net annuel des normes nouvelles applicables aux collectivités territoriales (hors normes financières et fonction publique) soit ramené à « zéro euro » dès 2015.

Selon les rapports publics annuels du CNEN, l'objectif a été atteint pour l'année 2015. L'impact technique et financier des projets de textes examinés en 2015 par le CNEN a généré pour les collectivités et leurs établissements :

- ▶ un coût brut d'environ +556 M€ ;
- ▶ 619 M€ d'économies ;
- ▶ 911 M€ de recettes.

En revanche, en 2016, le coût brut à la charge des collectivités territoriales avoisine 6,86 Mds€ alors que les économies réalisées étaient estimées à -1,4 Md€ et les recettes à venir à 12,9 M€. Il est à noter que le décret relatif aux obligations de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants pris en application de la loi d'août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte présentait un coût brut de 4,41 Md€.

CCEN/CNEN	2008 (sept. - déc.)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
<i>Nombres de séances</i>	6	13	13	15	20	16	16	21	19	139
<i>Nombre de textes</i>	66	163	176	287	315	219	303	398	544	2471
<i>Coûts en M€</i>	455,2	580,4	577	727,9	1 581	1 853	1 411	555,8	6 860,00	14 601,30
<i>Economies en M€</i>	343	22,2	133,6	304,3	249,7	181,8	633,1	619,9	1 400,00	3 887,60
<i>Recettes en M€</i>	500	28,2	60	171,1	139,1	469	204,6	911,8	12,9	2 495,80

3.9 - ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS AUX DÉCISIONS QUI LES CONCERNENT. MAÎTRISE DES NORMES

1. Les objectifs du chantier relatif à la maîtrise des normes

Le Gouvernement a pour ambition de refondre les modalités de concertation avec les collectivités territoriales sur la conduite des politiques nationales intéressant les compétences décentralisées. Cet engagement se décline en quatre objectifs.

- ▶ Le premier consiste à ne plus prendre de décisions lourdes d'impact pour les collectivités territoriales sans que ces dernières soient associées ou consultées en amont de la production des projets de texte.
- ▶ Le deuxième est de permettre au CNEN de disposer sur les sujets majeurs d'une vision d'ensemble de l'impact des politiques se matérialisant par des textes successifs, et non plus seulement d'une évaluation morcelée sur chacun de ces textes.
- ▶ Le troisième est de lancer des chantiers de simplification du stock de normes (en passant le cas échéant par la voie de l'expérimentation au préalable).
- ▶ Enfin, il s'agit d'infléchir la pratique en matière d'élaboration normative afin que les textes déterminent les objectifs de résultat à atteindre en termes de politiques publiques plutôt que des obligations de moyens. Dans le cadre des compétences décentralisées, le législateur doit fixer l'objectif tout en laissant aux collectivités territoriales une plus large part dans la définition des moyens utiles pour l'atteindre.

2. La proposition de méthode

Il est proposé de lancer cet automne des travaux associant le conseil national d'évaluation des normes, l'administration et des acteurs locaux, sur les modalités concrètes de mise en œuvre de ces objectifs. Les conclusions de ces travaux seront présentées lors la deuxième rencontre des membres de la Conférence nationale des territoires.

3.10 - LES RISQUES DE SUR-TRANSPPOSITION DES DIRECTIVES EUROPÉENNES. POUR UN CODE DE BONNE CONDUITE

- Contribution mise des associations d'élus -

La Conférence nationale des Territoires (CNT) pourrait proposer l'ouverture d'un chantier de réflexion sur la transposition des directives européennes et leurs incidences sur les finances locales. Comme le montrent nombre de rapports consacrés à l'inflation normative ainsi que les rapports du CNEN, une part significative de la réglementation impactant les dépenses de fonctionnement des collectivités est d'origine européenne. Ces rapports font souvent état d'une propension française à la « sur-transposition » qui mériterait d'être précisément évaluée et objectivée à partir d'un examen précis de différents textes de transposition, notamment en matière environnementale. Cet exercice est d'autant plus opportun que l'article 112 de la loi NOTRe a ouvert la voie d'une pleine association des collectivités aux conséquences financières d'une éventuelle condamnation de la France par l'Union européenne en cas de manquement à nos obligations. Certains contentieux sont en cours sur la planification des déchets et la qualité de l'air.

Une mission d'expertise pourrait être conduite pour analyser le processus de transposition des directives considérées, caractériser l'éventuelle « sur-transposition » de ces dernières dans le droit français et comparer les modalités françaises de transposition avec celles pratiquées par nos partenaires européens. Ce travail pourrait s'inscrire dans le prolongement de l'étude de législation comparée (n°277) réalisée par le sénateur Jean Bizet en février 2017.

Les études de cas proposées (Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Suède) montrent que nos voisins européens ont mis en place des dispositifs de prévention de la « sur-transposition » très volontaristes.

Il sera utile d'approfondir ce travail et d'observer les modes d'association des collectivités locales de ces États au processus de « filtrage ».

L'objectif de la mission serait d'édicter un code de bonne conduite visant à :

- ▶ mieux associer les collectivités, très en amont, à la définition de la position française lors des phases d'élaboration des directives ayant un impact budgétaire important sur leurs compétences ;
- ▶ assurer un suivi en continu du processus de transposition par le Parlement des directives européennes (étude d'impact annexée, saisine CNEN) ;
- ▶ évaluer le « stock » des textes de transposition de directives environnementales et l'intérêt/possibilité d'envisager une nouvelle transposition en cas de surcoûts manifestes (pour respecter nos engagements européens en termes de réduction de nos déficits excessifs) ;

Dans un délai de six mois, la mission pourrait proposer, si besoin, une actualisation de la circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004 sur la procédure de transposition en droit interne, améliorer les modalités de travail du SGAE et des ministères avec les associations de collectivités, éventuellement suggérer la mise en place de mécanismes de vérification et de filtrage analogues à ceux institués chez nos voisins européens (ex : *Normenkontrollrat* et règle du « *one in, one out* » en Allemagne ; *Reducing Regulation Committee* au Royaume-Uni, *Regelrådet* Suédois...).

3.11 - DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX ET COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS

1. Coût des dégrèvements

Les dégrèvements et les admissions en non-valeur sont des prises en charge par l'État de tout ou partie de la contribution due par les contribuables aux collectivités locales. Cette opération se déroule entre l'État et les contribuables au moment de l'établissement des avis d'imposition ou du recouvrement. Elle n'implique aucunement les collectivités : l'État prend intégralement à sa charge *via* le programme 201 « *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* » le coût des dégrèvements et le montant des impayés et verse le produit correspondant aux collectivités.

La présente fiche détaille les exécutions 2014 à 2016 de dégrèvements de fiscalité directe.

Dégrèvements	Exécution	Exécution	Exécution
	2014	2015	2016
01 Taxe professionnelle/CET	6 480	6 307	6 725
02 Taxes foncières	985	990	1 475
03 Taxe d'habitation	3 556	3 797	3 978
04 Admissions en non-valeur	481	582	531
Total Programme 201	11 502	11 676	12 708

Les données détaillées par taxe sont disponibles en annexe.

2. Coût des compensations d'exonérations

Les compensations d'exonérations sont des allocations annuelles versées par l'État aux collectivités locales pour compenser les pertes de recettes fiscales résultant des exonérations et allègements de bases décidés par voie législative.

Les exonérations peuvent être décidées soit par l'État, soit par les collectivités locales (communes, EPCI, départements et régions). À la différence des dégrèvements, elles exonèrent son bénéficiaire de l'impôt concerné en n'inscrivant pas au rôle le montant équivalent à l'allègement consenti.

Lorsque les exonérations ou abattements sont soumis à délibération des collectivités, ils ne sont pas compensés par l'État mais sont à la charge des collectivités concernées. À l'inverse, lorsque les exonérations s'imposent aux collectivités, l'État les compense en fonction de règles de calcul propres à chaque compensation et définies par la loi.

L'article 33 - XI de la loi de finances pour 2017¹ prévoit la présentation d'un rapport, avant le 30 septembre de chaque année, sur le coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonérations et d'abattements d'impôts directs locaux.

¹ - XI. - Avant le 30 septembre de chaque année, le Gouvernement remet au Parlement et au comité des finances locales un rapport sur le coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux. Ce rapport s'attache à montrer, pour chaque dispositif fiscal, le coût net supporté par les collectivités territoriales après versement des compensations de l'Etat et en précise le détail.

ANNEXE - DÉTAIL DES DÉGRÈVEMENTS PAR TAXE (P201)

(source DGFIP - GF3C)

1. Taxe professionnelle/CET

Action 01 Taxe professionnelle/CET (en M€)	2015 Exécution	2016 Exécution
PVA (article 1647 B sexies du CGI)	1 053	1 174
dont PVA TP	12	3
dont PVA CET	1 041	1 171
Restructuration défense	3	0
Dégrèvement barémique CVAE	3 953	4 368
Restitutions CVAE et de TA-CVAE	763	711
Dégrèvement transitoire	28	20
Autres dégrèvements	507	452
Total	6 307	6 725
Total hors restitutions	5 544	6 014

2. Taxes foncières

Action 02 Taxes foncières (en M€)	2015 Exécution	2016 Exécution
Contentieux et gracieux	803	1 078
Dégrèvement condition modeste 65-75 ans porté à 100 €	53	55
Dépenses pour faciliter l'accessibilité pour personnes handicapées (TFPB)	43	64
Dépenses engagées à raison de travaux dans le cadre de la prévention des risques technologiques (TFPB)	1	<0,5
Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de TFPB pour les organismes HLM et les SEM (TFPB)	59	80
Dégrèvement partiel de la TFPNB pour pertes de récoltes	6	174
Dégrèvement de TFPNB en faveur des associations foncières pastorales	<0,5	<0,5
Plafonnement de la TFPB de l'habitation principale en fonction du revenu	4	4
Dégrèvement d'office de TFPNB en faveur des jeunes agriculteurs	9	8
Cotisation < à 12 €	12	12
Total	990	1 475

Accord de méthode
issu de la première séance de la conférence nationale des territoires
installée le 17 juillet 2017 au Sénat
sous la présidence de M. Edouard PHILIPPE, Premier ministre
et en présence de M. Gérard LARCHER, Président du Sénat

- 1- Le Gouvernement et les représentants des collectivités s'accordent sur la nécessité de renforcer la coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales de la République. Le Gouvernement s'engage à ce qu'aucune décision concernant les collectivités territoriales ne soit prise sans que ces dernières aient été préalablement consultées. Les associations nationales représentatives des collectivités territoriales s'engagent à participer activement à cette concertation et à la relayer dans leurs territoires respectifs.
- 2- Une conférence nationale des territoires est créée pour servir de cadre à cette concertation. Elle se réunira deux fois par an sous la présidence du Premier Ministre. Ses travaux sont préparés et suivis par un comité permanent.

Sa composition est fixée comme suit

- les membres du Gouvernement directement concernés par l'ordre du jour, dont le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, le ministre de la Cohésion des Territoires, le ministre de l'Action et des Comptes publics ;
- 5 représentants des régions désignés par Régions de France ;
- 5 représentants des départements désignés par l'Assemblée des départements de France ;
- 6 représentants des communes et des intercommunalités ;
- les présidents du Comité des finances locales (CFL), du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) ;
- 5 représentants du Sénat ;
- 5 représentants de l'Assemblée nationale.

Elle sera chargée :

- sur la base d'un ordre du jour arrêté conjointement, d'établir des diagnostics partagés entre l'Etat et les collectivités territoriales ;
- de proposer un projet de pacte de confiance et de suivre sa mise en œuvre ;

laquelle ils doivent unir leurs efforts et coordonner leurs actions, notamment pour renforcer l'accès aux services (services publics, santé, couverture et usages numériques, éducation, culture, sport, commerces, mobilité,...) et à l'emploi;

- enfin, le Gouvernement et les collectivités territoriales souhaitent définir et poursuivre ensemble les chantiers des transformations écologique et numérique du territoire.
- 6- Chaque réforme, plan, démarche initiée par le Gouvernement sur des politiques publiques dont la mise en œuvre est partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales, fera l'objet d'une association en amont des collectivités concernées. A titre d'exemple, elles seront pleinement impliquées dans les Etats généraux de l'Alimentation, les Assises de la mobilité et les Assises de l'Outre-mer.
 - 7- Le partenariat spécifique avec les régions de France, initié par le précédent gouvernement, dans le domaine du développement économique, de l'emploi et des transports sera poursuivi au cours de cette mandature.
 - 8- Le Gouvernement s'engage à associer davantage les employeurs publics aux décisions qui les concernent et à mettre en cohérence ses orientations en matière de fonction publique et celles relatives aux ressources locales.
 - 9- Afin de garantir la cohérence de ses diverses interventions à l'égard des collectivités territoriales, le Gouvernement s'engage à ce que les orientations de ses politiques publiques susceptibles d'avoir une incidence sur les collectivités soient régulièrement portées à la connaissance de la conférence nationale des territoires.