

Paris, le 28 mai 2008
MC/ES/SA

Le Directeur-Adjoint

Note à l'attention du Comité Directeur

« L'impact de la RGPP sur les collectivités territoriales »

La RGPP s'appuie sur une analyse approfondie des missions et actions de l'Etat qui a vocation à se traduire très rapidement dans la mise en œuvre de réformes.

Un premier conseil de modernisation des politiques publiques s'est réuni le 2 décembre 2007 et a arrêté 90 mesures ; dans la continuité une deuxième réunion du conseil de modernisation des politiques publiques s'est tenue le 4 avril 2008 et a annoncé 166 mesures.

Cet exercice de remise à plat des politiques publiques vise quatre objectifs majeurs :

- Mieux adapter les administrations au besoin des usagers
- Concilier l'amélioration du service public avec les économies de moyen.
- Réduire les dépenses publiques pour revenir à l'équilibre budgétaire et gagner des marges de manœuvre
- Valoriser le travail des fonctionnaires

Les réformes engagées seront traduites dans le premier budget pluriannuel qui couvrira la période 2009/2011. Elles concernent les quatorze domaines d'intervention de l'Etat¹ - dont les conséquences sur les territoires seront significatives en termes d'aménagement du territoire - auxquelles s'ajouteront des mesures propres aux collectivités territoriales.

Cette réforme de l'Etat concerne aussi les collectivités territoriales. Les mesures s'inspirant des rapports LAMBERT et ATTALI proposent notamment, une clarification des compétences, une consultation des collectivités territoriales sur la production des normes, une approche globale des finances publiques etc...

Cette note a pour objet de donner un éclairage sur l'impact territorial de la RGPP et de mettre en lumière la nécessité que l'Etat mette en œuvre un accompagnement territorialisé.

¹ Justice – Agriculture et pêche – Écologie, développement et aménagement durables – Aide publique au développement – Action extérieure de l'État – Culture et communication et services du Premier ministre – Enseignement supérieur et recherche – Enseignement scolaire – Défense, anciens combattants, mémoire et liens avec la nation – Santé, solidarité et sports – Immigration – Intérieur, outre mer – Réseaux financiers

I – LA REORGANISATION DES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT

Cette réorganisation de l'Etat local repose sur la volonté de l'Etat de « **réorganiser des services au profit des élus et des citoyens afin de répondre à un besoin de proximité** ».

- **L'industrialisation du processus de délivrance des titres** [*économie sur 3 ans : 2100 EPT et 51 M d'€*]
 - Centralisation de l'instruction et de la fabrication des titres,

L'instruction et la délivrance des titres biométriques seraient confiés à 2000 communes. [mention explicite est faite de l'AMF en indiquant qu'il « *faut mener à leur terme les négociations avec l'AMF* » sur ce sujet].

Observations :

A l'occasion de la saisine officielle de l'AMF sur le projet de loi de « protection de l'identité », devra être évoqué le problème de la compensation financière des 2000 communes, initialement estimée à 3200 € (3250 € par commune et par an).

- **Réforme du contrôle de légalité.** [Economie sur 3 ans : 750 ETP].

- Rationalisation de l'organisation du contrôle de légalité,
- Centralisation en préfecture/recentrage sur les actes à plus forts enjeux (urbanisme-environnement),
- Transfert des sous préfectures vers les préfectures

Observations :

Les sous préfectures verront leur rôle évoluer en accentuant le conseil aux collectivités locales. Si cette fonction « conseil » des préfectures et sous préfectures est maintenue, ce sera toutefois avec un « **redéploiement géographique et fonctionnel afin d'en maintenir le niveau qualitatif** ».

Ceci augure donc d'une restructuration des sous préfectures sur laquelle les élus souhaiteront des précisions.

- **Redéploiement des forces de police et de gendarmerie :** poursuite du mouvement déjà engagé en confiant à la police nationale des « *ensembles urbains plus vastes et cohérents* », la gendarmerie nationale étant en charge des autres territoires.

- **Réforme du permis de conduire :** [économie sur 3 ans : 1.165 ETP] : afin d'améliorer l'accès des jeunes au permis, r
 - réduction du coût du permis de conduire,
 - rationalisation de l'implantation des centres d'examen.
 - l'organisation confiée à un opérateur spécifique

Observations :

auditionnée sur cette réforme mi-avril par une mission d'inspection de l'Etat, l'AMF a exprimé ses craintes à l'égard d'une **réduction du nombre des centres d'examen, qui seraient concentrés sur les seules préfectures et les sous-préfectures.**

■ LA FUSION DGI-DGCP

La fusion de la DGI-DGCP s'inscrit dans le cadre de la **modernisation du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique** (DGI, DGCP, DGDDI). Elle devrait permettre à l'Etat d'**améliorer la qualité des prestations** et de **réduire les coûts d'assiette et de recouvrement** des impôts directs locaux.

Un **groupe de suivi** associant le **ministère du Budget**, des Comptes publics et de la Fonction publique et les **associations nationales d'élus locaux** a été mis en place à cet effet.

Lors de sa réunion d'installation, le 30 janvier dernier, Éric WOERTH a réaffirmé que la fusion de la DGI et de la DGCP doit **conforter la présence territoriale des services financiers**. Il a précisé que *« les trésoreries de proximité, compétentes aujourd'hui pour le recouvrement fiscal, offriront un service élargi aux contribuables, en leur apportant des réponses aussi sur le calcul de l'impôt. Les implantations des services financiers continueront d'évoluer pour s'adapter aux besoins socio-économiques des territoires, dans le respect de la charte des services publics en milieu rural, mais la fusion est indépendante de ces évolutions, qui se fondent exclusivement sur les enjeux locaux »*.

Dans ce cadre le ministre du groupe national de suivi des **relais dans chaque département**. Il a demandé aux trésoriers-payeurs généraux et aux directeurs des services fiscaux de mettre en place un **« comité local du conseil fiscal et financier aux collectivités locales »**.

Le Président de l'AMF a souligné l'**intérêt** de cette **démarche d'ensemble**, notamment en matière : d'**amélioration des services rendus aux élus locaux**, de **possibilités d'expertises** sur les projets communaux ou intercommunaux et de **suivi** de son **application**, sur le **modèle** établi par la **charte sur l'organisation de l'offre des services publics en milieu rural**.

Observations :

L'AMF propose, au titre du groupe de suivi, différentes nouvelles améliorations de services. Par exemple, **la fourniture par le Trésor Public d'un certificat de signature électronique**, dans le cadre de la dématérialisation des pièces comptables, ou la **mise au point de nouveaux outils qui permettront aux élus, lors de la préparation de leur budget de procéder à une analyse financière**, avec différents indicateurs pertinents.

- **La commission des finances et le Bureau de l'AMF ont demandé la diminution du taux de prélèvement au titre des frais d'assiette et de recouvrement de la fiscalité locale perçus par l'Etat, en fonction du coût réel de gestion, afin de permettre de dégager des marges de manœuvre pour les collectivités (estimées à plus d'1,2 milliard d'euros). Cette demande de réajustement est restée sans suite à ce jour.**

II. ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE

La révision générale des politiques publiques (RGPP) concernent la modernisation du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) ainsi que ses services déconcentrés (DDE, DIREN, DRIRE, etc.) et ses établissements publics (ADEME, ONEMA, etc.).

De fait, les collectivités, au travers de leurs compétences « environnement » (eau, assainissement, déchets, gestion de l'énergie, des parcs naturels, etc.) vont directement être touchées par cette réforme.

1. REORGANISATION ET MODERNISATION DU MEEDAT

La réorganisation sur le terrain se traduit au niveau régional par la : **fusion des directions régionales** de l'environnement, de l'équipement et de l'industrie, de la recherche et de l'environnement **et au niveau départemental par la fusion des directions départementales** de l'équipement et de l'agriculture et par l'allègement de l'organisation de METEO France.

Observations :

Cette mesure répond très partiellement à une attente de l'AMF qui avait proposé au Grenelle de l'environnement **d'identifier au sein de chaque préfecture un interlocuteur unique gérant les dossiers environnementaux**, en relation avec les collectivités locales (proposition de M. JARLIER).

Cet interlocuteur unique, placé sous l'autorité du préfet, gérerait les relations avec les collectivités, d'une part, et coordonnerait les autres services, d'autre part.

Cependant, la fusion des services déconcentrés de l'Etat **ne doit pas remettre en cause l'aide technique nécessaire à apporter aux collectivités** en matière de gestion de leurs compétences environnementales, notamment pour les plus petites (exemples : assainissement non collectif et instruction des permis de construire, mise en place des périmètres de protection près des captages d'eau, etc.)

- **Suppression progressive**, et déjà largement entamée, **de l'activité d'ingénierie concurrentielle** (« l'Etat n'ayant pas vocation à concurrencer l'offre privée »)

Observations :

l'AMF doit obtenir de la part de l'Etat confirmation des missions de service public en direction des communes rurales (ATESAT, mise à disposition pour l'instruction des permis de construire).

- **Réorientation du RST - réseau scientifique et technique** (SETRA, laboratoires des ponts et chaussées, CETE , écoles de formation de l'Equipement) par la réduction des activités routières et le **renforcement de ses capacités (expertise scientifique) dans les politiques liées au développement durable** (y compris prévention des risques, énergie, biodiversité).

Observations :

le RST est appelé à intervenir massivement sur des politiques relevant des collectivités locales (développement durable). Il serait donc souhaitable de disposer, selon des modalités à définir, **d'un RST « partagé » au service des collectivités locales tout autant que de l'Etat. Le plus souvent, les villes** ne disposent pas d'une capacité d'expertise technique suffisante. La réforme intervenue au CERTU - le ministre ayant confié la présidence de son comité d'orientation (CODOR) à un élu (M. André Rossinot) - pourrait à cet égard servir d'exemple.

2. DEVELOPPEMENT DURABLE

- **Suppression progressive de l'activité d'ingénierie concurrentielle.**
- **Réorientation des prestations externes d'ingénierie du réseau scientifique et technique vers des activités à plus forte valeur ajoutée et par la rationalisation de fonctions support.**

Observations :

Les prestations d'ingénierie des services déconcentrés de l'Etat sont **très demandées par les petites communes et intercommunalités** qui n'ont pas les moyens suffisants pour les financer (exemple : aide au montage technique de la construction d'une station d'épuration apportée par les Agences de l'eau, les DDE, DRIRE, etc.).

Par ailleurs, on peut s'interroger sur ce qui relève du champ concurrentiel dans les activités des services déconcentrés de l'Etat ou de ses établissements publics.

Enfin, une offre privée ne peut se développer que si les capacités d'expertise privées existent et dans la mesure où les collectivités ont les moyens de la financer.

- **Réduction des activités routières du réseau scientifique et technique permettant un redéploiement partiel des capacités d'expertise dans les domaines nouveaux ou en croissance (prévention des risques, expertise sur l'énergie, la biodiversité, etc.).**

Observations :

Les ressources techniques mobilisées dans les activités routières ne sont par forcément utilisables dans des domaines aussi différents que l'énergie ou la biodiversité. Cette mesure nécessite de prévoir une profonde évolution de la formation des ces fonctionnaires.

- **Recentrage de l'ADEME sur son rôle de « précurseur » : financement de démonstrateurs, expertise.**

Observations :

L'ADEME est reconnue comme étant un interlocuteur privilégié des collectivités, notamment au niveau de son expertise en matière de maîtrise de l'énergie et de gestion des déchets. Les aides et missions actuelles de l'ADEME, très prisées par les communes et leurs habitants, ne doivent pas être remises en cause (exemple : points infos énergie localisés dans des communes ou l'animation de réseaux de partage d'expériences)

- **Mise en place d'une procédure du débat public national plus transparente, sur le schéma d'une « gouvernance à 5 », assise sur une évaluation socio-économique contradictoire des projets d'investissement.** Elle permettra, par ses avis, d'éclairer et de conforter le processus de décision gouvernementale de sélection des projets.

Observations :

Cette mesure pose la question du **devenir de la commission nationale du débat public**. Il convient de s'interroger sur l'évolution des procédures de concertation (les commissions consultatives des services publics locaux) et de décisions existantes (exemple : autorisation de construire une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE)), notamment quand celles-ci relèvent des communes ou de leurs groupements.

- **Mutualisation d'une partie des moyens des agences de l'eau avec l'ONEMA** afin d'améliorer l'efficacité de l'Etat notamment sur la **gestion des données des services publics locaux de l'eau** (eau potable mais aussi gestion des rivières, des crues, etc.) **et de l'assainissement.** (☞ Mesure essentielle pour remplir les obligations communautaires : directive INSPIRE sur la transmission des données environnementales des Etats à l'Union européenne).

Observations :

Suite aux décisions du Grenelle, les collectivités auront à fournir un certain nombre d'indicateurs aux Agences de l'eau (AE) pour pouvoir prétendre à des subventions (exemple : état des réseaux et leurs plans de renouvellement).

Face aux diminutions de ces aides aux collectivités, il est indispensable que les moyens financiers dégagés de cette mutualisation soient réinvestis vers des aides supplémentaires aux collectivités.

III .MODERNISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Le CMPP reprend et confirme les dispositions du Plan pour les Banlieues et annonce que : « les moyens de la politique de la ville devront faire l'objet d'une plus grande concentration géographique et temporelle dans les quartiers les plus en difficulté ».

- Consacrer les efforts en priorité sur les actions en faveur des habitants et **mobiliser les moyens des politiques de droit commun avant ceux spécifiques de la politique de la ville**
- Réaffirmer le rôle incontournable du binôme « maire-préfet »
- Mieux cibler les territoires prioritaires.

Observations :

Les points suivants rencontrent l'adhésion de l'AMF :

- mobiliser en priorité les moyens des politiques **de droit commun** avant ceux, spécifiques de la politique de la ville
- proposer une **gouvernance simplifiée** « en réaffirmant le rôle incontournable du **binôme maire-préfet** »
- fixer une **phase de transition** pour les quartiers sortants des dispositifs contractuels, lors de la renégociation des CUCS en 2009, la RGPP confirmant le plan Banlieue quant à la concentration des territoires prioritaires pour éviter le saupoudrage des moyens
- confier à l'**ACSE** toutes les missions de gestion de la DIV et recentre son action sur la mise en œuvre de la politique en faveur des quartiers.
- **L'AMF s'interroge sur le dégagement d'office des crédits non consommés (sur le modèle des fonds européens) et sur le recours éventuel à des outils de l'Etat type OIN (opération d'intérêt national). L'OIN permet certes une intervention massive de l'Etat sur des enjeux qu'il estime nationaux mais elle encadre fortement le pouvoir des communes sur leur aménagement et leur développement.**

Le Bureau de l'AMF réuni le 2 avril dernier a pris acte des premières orientations en ce qui concerne une future réforme de la DSU :

- **il est favorable à une plus grande prise en compte du nombre d'allocataires de prestations logements et du revenu des ménages,**
- **il n'a pas dégagé de consensus quant au critère « effort fiscal »,**
- **il reste vigilant sur les conséquences d'éventuelles modifications des périmètres d'éligibilité.**

IV .POLITIQUE DU LOGEMENT

La RGPP prévoit de **garantir une production de logements suffisante pour répondre aux besoins des français, permettre à tous un logement décent et favoriser l'accèsion à la propriété.**

Sur cette base, sont prévues :

■ La construction de logements là où les besoins sont les plus forts

Observations :

Cette mesure implique de **réformer les outils de programmation de l'urbanisation** : PLU, PLH éventuellement en responsabilisant les agglomérations et lever les blocages réglementaires et de **recentrer les aides à l'investissement locatif** sur les besoins prioritaires. De plus, l'Etat devra respecter son engagement **de fournir des terrains constructibles** actuellement détenus par la puissance publique.

■ L'amélioration de l'équité et de l'efficacité du parc locatif social

Observations :

La gestion du parc de logements sociaux doit **tenir compte de la mise en œuvre du droit au logement** ce qui implique de ramener à leur niveau initial les seuils d'accès au logement social en les abaissant de 10% et en les indexant sur les prix comme les loyers et **d'élargir le contingent des logements mobilisables pour les publics reconnus comme prioritaires.**

■ Les organismes HLM bénéficieront de nouvelles ressources afin de leur permettre de soutenir la construction de logements sociaux celle-ci devant se faire en zones tendues.

- Mise en œuvre du **relèvement des surloyers**
- **Expérimentation d'un loyer progressif** en fonction des revenus

Observations :

Pour satisfaire cette mesure, il conviendra d'encourager l'accroissement des ventes de logements sociaux et de généraliser, d'ici au 31 décembre 2012 le conventionnement global de organismes HLM. Il sera nécessaire, par ailleurs, d'accompagner la mutualisation des ressources financières des organismes, ce qui devrait avoir pour effet de dégager des marges de manœuvre sur la ligne fongible.

■ Rénover le dispositif du 1% logement et sa gouvernance. Les ressources importantes du 1% logement doivent être utilisées à meilleur escient et en cohérence avec les aides publiques.

Observations :

L'AMF souscrit aux priorités tout en rappelant qu'il est indispensable de produire une offre de logements diversifiée sociale et privée, locative et d'accèsion à la propriété. Elle estime que l'engagement de l'État dans le financement du logement social doit être maintenu comme le circuit de financement dédié du Livret A.

Elle est favorable à la priorité donnée aux zones tendues mais rappelle que la question du logement se pose dans de nombreux territoires.

Elle réaffirme son engagement en faveur de la mixité sociale et à ce titre sera attentive à ce que les nouvelles règles de gestion des logements HLM ne soient pas un facteur de concentration des populations les plus pauvres.

V .POLITIQUE FAMILIALE

- Mieux prendre en compte le coût des différents modes de garde dans l'augmentation de l'offre de garde.

Observations :

Le droit opposable à la garde d'enfant, objectif réaffirmé récemment par le Président de la République, rend indispensable un accroissement de l'offre. Celui-ci ne pourra se faire qu'en examinant les différences de coût entre les différents modes de garde et en réfléchissant aux normes d'accueil.

Les orientations données sont particulièrement importantes alors qu'ont lieu les premières concertations sur la future convention d'objectif et de gestion Cnaf-Etat. En effet il ne faudrait pas qu'elles aboutissent à une diminution des financements accordés aux structures d'accueil existantes qui ont été conçues et fonctionnent selon des normes et des réglementations exigeantes et auront besoin de temps pour s'adapter à de nouvelles règles même moins exigeantes.

Ces mesures pourraient accompagner un changement profond de la politique familiale privilégiant la garde individuelle à l'accueil collectif.

VI .DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Souvent perçues comme un instrument de lutte contre le chômage, les aides publiques constituent un réel avantage pour les entreprises. Elles se sont intensifiées ces dernières années afin de maintenir des activités économiques dans les secteurs touchés par la crise de l'industrie traditionnelle, les restructurations et les délocalisations

■ Rationalisation du système d'aides aux entreprises :

- mise en place une durée limitée pour les dispositifs d'aide à l'implantation des entreprises ;
- évaluation de leur rapport coût-bénéfice.

■ Réduction des délais de traitement des demandes d'aides individuelles relevant du Fisac par une déconcentration de l'instruction de ces demandes au niveau régional

Observations :

Parmi les améliorations qui pourraient être apportées, à côté de la dénonciation d'une certaine opacité des aides due à leur multiplicité, la nécessité d'un meilleur suivi des aides accordées notamment pour se prémunir contre les conséquences de l'attitude des « chasseurs de prime » dans un contexte de mobilité accrue des entreprises. Constituer une réponse adaptée.

VII .POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

- **Recentralisation des contrats aidés sur les personnes qui sont les plus en difficulté sur le marché de l'emploi**, (les bénéficiaires de minima sociaux et demandeurs d'emploi de catégorie 3)

Leur durée ne pourra excéder un an sauf s'ils sont liés à un parcours d'insertion ou de formation ou à une situation particulière. (voire grenelle de l'insertion).

Observations :

Les contrats aidés ont depuis leur création été **largement utilisés par les communes dans leurs services** qu'il s'agisse du périscolaire, des aides ménagères, des espaces verts ce qui permettait aux communes de participer à l'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi et de développer de nouveaux services aux populations.

La raréfaction des emplois aidés conduira sans doute de nombreuses communes à diminuer leurs services. Elle pèsera aussi sur le fonctionnement de nombreuses associations participant aux actions de cohésion sociale.

Elle aura aussi pour effet de rendre plus difficile le retour à l'emploi des personnes qui en sont actuellement éloignées dans la mesure où les entreprises embauchent difficilement ces personnes qui nécessitent un accompagnement social.

* * *

L'objectif de modernisation de l'Etat qu'affiche la RGPP ne peut être contesté. Pour autant, la présence territoriale de l'Etat – Solidaire, Opérateur, Prestataire, Partenaire, Conseil et Stratège – ne peut être remise en question du fait de cette nouvelle organisation.