



N° 3368

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

TOME VI

## RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PAR M. MANUEL AESCHLIMANN,

Député.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2006 pour le présent projet de loi.

À cette date, les quatre cinquièmes des réponses étaient parvenues à votre rapporteur qui remercie les services du ministère de l'Intérieur de leur collaboration.

## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. VERS UNE NOUVELLE RELATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES : L'ÉBAUCHE D'UNE CONTRACTUALISATION ?</b> .....	7
<b>A. L'INSTITUTIONNALISATION DU DIALOGUE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	7
1. La conférence nationale des finances publiques et le Conseil d'orientation des finances publiques.....	7
2. Les perspectives en matière de finances publiques locales.....	9
<b>B. LES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES : UN EXEMPLE DE DIALOGUE FRUCTUEUX</b> .....	11
1. Une compensation financière établie en concertation avec la commission consultative sur l'évaluation des charges.....	12
<i>a) La compensation des compétences transférées par la loi du 13 août 2004</i> .....	12
<i>b) La compensation des dépenses de RMI et de RMA</i> .....	16
2. Les questions posées par les transferts de compétences.....	17
<i>a) La question du périmètre des « créations ou extensions de compétences »</i> .....	17
<i>b) La question de l'aménagement par les collectivités des compétences transférées</i>	19
<b>II. LA NÉCESSAIRE MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES</b> .....	22
<b>A. LES DÉPENSES LOCALES</b> .....	22
1. La croissance des dépenses locales.....	22
<i>a) Une dynamique soutenue de la dépense locale</i> .....	22
<i>b) Les perspectives pour 2007</i> .....	23
2. Maîtriser les dépenses locales.....	25
<i>a) Le pilotage de la dépense publique locale</i> .....	25
<i>b) La prévisibilité de la dépense publique locale</i> .....	26

3. Évaluer la dépense locale .....	28
a) <i>L'évaluation des politiques publiques locales</i> .....	28
b) <i>La perspective d'une transposition des principes de la loi organique relative aux lois de finances aux budgets locaux</i> .....	30
<b>B. LES RECETTES FISCALES</b> .....	<b>31</b>
1. Des recettes fiscales dynamiques .....	31
a) <i>La hausse des recettes fiscales</i> .....	31
b) <i>Les perspectives pour 2007 : de nouvelles contraintes et une nouvelle marge de manœuvre</i> .....	35
2. Encadrer la fiscalité locale .....	37
a) <i>Entre encadrement et modulation des taux des impôts locaux</i> .....	37
b) <i>Le nécessaire maintien de l'autonomie financière</i> .....	38
3. Gérer la fiscalité locale .....	39
a) <i>Les dégrèvements et exonérations d'impôts locaux</i> .....	39
b) <i>Les avances de l'État aux collectivités territoriales</i> .....	42
<b>C. LES DOTATIONS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	<b>44</b>
1. La principale ressource des collectivités territoriales .....	44
a) <i>L'importance des dotations versées par l'État</i> .....	44
b) <i>Un contrat de croissance et de solidarité maintenu en 2007</i> .....	45
2. Des dotations par prélèvements sur recettes majoritaires .....	45
a) <i>La DGF</i> .....	45
• <i>La répartition de la croissance de la DGF</i> .....	46
• <i>Les aménagements récents de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale</i> .....	47
b) <i>Le fonds de compensation pour la TVA</i> .....	48
c) <i>Les autres dotations par prélèvements sur recettes</i> .....	49
3. Les dotations de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » .....	50
a) <i>La dotation générale de décentralisation</i> .....	50
b) <i>Les dotations d'investissement de la mission</i> .....	52
4. Quel contrat de croissance et de solidarité après 2007 ? .....	53
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>57</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi de finances pour 2007 se caractérise par la poursuite de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales, jamais démenti depuis 2002.

Le contrat de croissance et de solidarité, qui garantit une croissance des dotations figurant dans l'enveloppe normée égale à l'inflation prévisionnelle majorée du tiers de la croissance du PIB, est reconduit pour l'année 2007. L'enveloppe normée s'élèvera ainsi en 2007 à plus de 45 174 millions d'euros. Les dotations et subventions ne figurant pas dans l'enveloppe normée connaîtront en 2007 une croissance également substantielle (principalement sous l'effet de la hausse du Fonds de compensation pour la TVA), atteignant 7 167 millions d'euros. Les ressources fiscales transférées aux collectivités territoriales afin de compenser les transferts de compétences atteindront 17 252 millions d'euros. Enfin, les dégrèvements d'impôts locaux s'élèveront à 14 088 millions d'euros.

Au total, les ressources consacrées par l'État aux collectivités territoriales dépasseront les 80 milliards d'euros en 2007. Ainsi, le financement des collectivités territoriales est désormais la première dépense de l'État – même si cela résulte d'une part des transferts de compétence et d'autre part des compensations en matière de fiscalité locale.

Dès lors, le présent rapport pour avis ne saurait se restreindre à la seule évocation des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui ne représenteront qu'un peu plus de 3 069 millions d'euros pour l'année 2007. Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (pour un total de 49 416 millions d'euros), les crédits du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » (pour un total de 14 088 millions d'euros), les avances consenties sur le produit des impositions locales (pour un total de 78 342 millions d'euros), doivent être également analysés, afin de faire apparaître l'importance des relations financières entre l'État et les collectivités locales.

Les masses financières en jeu prennent toute leur importance dans le cadre de la nouvelle stratégie en matière de finances publiques. Le Gouvernement s'est en effet engagé dans une politique de réduction de la dépense publique, qui se traduit notamment dans le projet de loi de finances pour 2007 par une augmentation des dépenses du budget général inférieure à l'inflation. Mais, si l'effort porte pour l'heure sur les seules dépenses du budget de l'État, les mois et les années à venir ne pourront faire l'économie d'une réflexion plus large, associant les autres acteurs de la dépense publique à la maîtrise des finances publiques.

Les collectivités territoriales, dont les budgets représentent plus de 11 % du PIB et dont la part dans l'investissement public est largement majoritaire, ont vocation à participer à l'objectif de maîtrise des finances publiques et à l'engagement national de désendettement. C'est pourquoi votre rapporteur souhaite consacrer cet avis budgétaire aux questions qui sont posées aux collectivités territoriales en termes de maîtrise des finances publiques locales.

Après avoir évoqué les conditions du nouveau dialogue qui s'ouvre entre l'État et les collectivités territoriales (I), il conviendra d'étudier chacun des aspects de la maîtrise des finances publiques locales : maîtrise des dépenses publiques locales, maîtrise des recettes fiscales des collectivités, maîtrise des dotations de l'État aux collectivités territoriales (II).

## I. — VERS UNE NOUVELLE RELATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES : L'ÉBAUCHE D'UNE CONTRACTUALISATION ?

### A. L'INSTITUTIONNALISATION DU DIALOGUE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

#### 1. La conférence nationale des finances publiques et le Conseil d'orientation des finances publiques

Lors du débat d'orientation budgétaire pour 2006, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait expliqué que les collectivités territoriales « *sont aujourd'hui complètement déconnectées des contraintes générales en matière de finances publiques. Il semble logique que puisse s'amorcer une réflexion sur l'impact qu'ont leurs décisions sur l'équilibre général de ces dernières. Il faut donc mettre en place des instances de concertation renforcée entre l'État et les collectivités. Une conférence nationale des finances publiques pourrait par exemple détailler, chaque automne, les hypothèses retenues dans le schéma pluriannuel des finances publiques, permettant à chaque acteur de faire le nécessaire pour respecter les engagements européens de la France dans le domaine de la dette. Elle associerait, outre l'État et les collectivités locales, les régimes sociaux et, bien entendu, les parlementaires.* »<sup>(1)</sup>. En décembre 2005, dans son rapport sur la dette publique française, M. Michel Pébereau recommandait également de mieux associer les collectivités territoriales à l'objectif de maîtrise des finances publiques<sup>(2)</sup>.

Dans le prolongement de ce rapport, une institutionnalisation du dialogue entre les collectivités territoriales et l'État a été assurée au début de l'année 2006. Le Premier ministre a en effet réuni le 11 janvier 2006 une conférence nationale des finances publiques, afin d'aboutir à un pacte entre les différents acteurs de la dépense publique (État, administrations sociales et collectivités territoriales).

Un décret du 5 mai 2006<sup>(3)</sup> a précisé les objectifs et l'organisation de la démarche retenue par le Gouvernement. La conférence nationale des finances publiques se réunira chaque année et permettra à l'ensemble des acteurs de la dépense publique de définir une politique concertée en matière de finances publiques. Cette conférence permettra notamment à l'État et aux collectivités territoriales de déterminer conjointement quelles doivent être les évolutions et les caractéristiques de la dépense publique locale.

---

(1) *Assemblée nationale, troisième séance du mardi 5 juillet 2005.*

(2) *Des finances publiques au service de notre avenir. Rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale, 14 décembre 2005.*

(3) *Décret n° 2006-515 du 5 mai 2006 relatif à la conférence nationale des finances publiques et portant création du Conseil d'orientation des finances publiques.*

De manière complémentaire, le décret du 5 mai 2006 a procédé à la création d'un Conseil d'orientation des finances publiques, chargé de préparer et d'organiser la conférence nationale des finances publiques. Il devra pour cela remettre au Premier ministre un rapport public annuel, après l'adoption de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année et avant la tenue de la conférence.

Les autres tâches du Conseil d'orientation des finances publiques, précisées par l'article 3 du décret du 5 mai 2006, seront :

- la description et l'analyse de la situation des finances publiques ;
- l'appréciation des conditions requises pour assurer le caractère soutenable de ces finances et notamment la contribution nécessaire des différentes administrations publiques ;
- la formulation des recommandations ou propositions de nature à satisfaire les conditions requises précitées, à respecter les objectifs de désendettement fixés par le Gouvernement, à améliorer les règles de gouvernance et la méthodologie de prévision des recettes des différentes administrations publiques.

**COMPOSITION DU CONSEIL D'ORIENTATION DES FINANCES PUBLIQUES  
ET DE LA CONFÉRENCE NATIONALE DES FINANCES PUBLIQUES**

**Le Conseil d'orientation des finances publiques** comprend 33 membres qui sont :

- les ministres chargés de l'économie et des finances, du budget, de la sécurité sociale, des relations avec les collectivités territoriales ;
- des parlementaires (trois députés et trois sénateurs désignés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat) ;
- des représentants des collectivités (deux maires, deux présidents de conseil général et deux présidents de conseil régional désignés respectivement par le président de chacune des trois associations d'élus) ;
- le président du Comité des finances locales et celui de la commission consultative sur l'évaluation des charges ;
- le président et le directeur de six organismes de protection sociale (UNCAM, CNAV, CNAF, CNSA, ACOSS et Unedic) ;
- trois personnalités qualifiées désignées par le Premier ministre.

Le Conseil d'orientation des finances publiques est présidé par le Premier ministre – suppléé le cas échéant par le ministre de l'économie et des finances.

Pour sa part, **la conférence des finances publiques** comprend les personnes précitées ainsi que :

- le ministre chargé de la fonction publique ;



– les présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales, les rapporteurs spéciaux de l'Assemblée nationale et du Sénat pour les crédits des programmes relatifs aux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ;

– les présidents de l'Association des maires de France, de l'Assemblée des départements de France et de l'Association des régions de France ;

– les secrétaires nationaux ou généraux des organisations syndicales (CFDT, CFTC, CGC, CGT, FO) et les présidents des organisations patronales (MEDEF, UPA et CGPME) ;

– le président du Conseil économique et social ;

– des personnalités qualifiées invitées par le Premier ministre.

Le Conseil d'orientation des finances publiques est donc en quelque sorte une formation restreinte de la conférence nationale des finances publiques.

La composition tant du Conseil d'orientation des finances publiques que de la conférence nationale des finances publiques permet d'associer les acteurs qui sont partie prenante dans l'équilibre budgétaire de notre pays. Cependant, il serait sans doute possible de compléter la représentation des collectivités territoriales à la conférence nationale des finances publiques en prévoyant une représentation spécifique des établissements publics de coopération intercommunale, voire une représentation plus conséquente des élus locaux dans leur ensemble.

## **2. Les perspectives en matière de finances publiques locales**

Le rapport précité de M. Michel Pébereau sur la dette publique, tout en préconisant un dialogue institutionnalisé entre l'État et les collectivités territoriales, comportait déjà un certain nombre de propositions relatives aux finances publiques, à la fois à court terme et à moyen terme.

À court terme, il proposait :

— une stabilisation des dotations de l'État aux collectivités en euros courants (c'est-à-dire la fin du contrat de croissance et de solidarité et une baisse de ces dotations en euros constants) ;

— la neutralité financière des transferts de compétences ;

— l'absence de dépenses non compensées dont la prise en charge est imposée unilatéralement aux collectivités ;

— la prise en compte de la spécificité des communes les plus fragiles, notamment celles qui bénéficient des dispositifs de péréquation et des dotations de solidarité.

À moyen terme, la responsabilisation des collectivités territoriales serait obtenue :

-- en matière de recettes par une augmentation de la part des ressources propres par l'attribution de prélèvements propres associée à un dispositif de péréquation et de fusion des plus petites collectivités ;

-- pour les dépenses en donnant aux collectivités une plus grande maîtrise de leur masse salariale.

Sans reprendre l'ensemble des propositions formulées par le rapport Pébereau, la conférence nationale des finances publiques a souhaité aborder un certain nombre de questions, qui permettront de fixer à terme de nouveaux objectifs et sans doute un nouveau mode d'appréhension des finances publiques locales.

Comme votre rapporteur en avait émis le souhait l'an passé, le Comité des finances locales (CFL) est étroitement associé à ce travail de réflexion prospective. En effet, dans le prolongement de la première conférence, le CFL s'est vu transmettre une série de propositions relatives tant aux dépenses qu'aux ressources des collectivités territoriales.

En matière de dépenses, il est proposé :

– d'accroître les marges de manœuvre des collectivités en ce qui concerne les compétences transférées ;

– de renforcer le pilotage de l'évolution globale des dépenses locales, et notamment l'évolution souhaitable de la dépense locale à moyen terme (perspective triennale) ;

– de définir des modalités de concertation préalable, d'une part en ce qui concerne les normes techniques, d'autre part en ce qui concerne les textes normatifs relatifs aux collectivités.

En matière de ressources, les propositions concernent :

– la modification du contrat de croissance et de solidarité, afin de le rendre « *progressivement compatible avec les normes de dépenses que s'impose l'État* » ;

– le renforcement de la péréquation, tant dans sa dimension verticale (de l'État vers les collectivités) que dans sa dimension horizontale (entre collectivités).

Les conclusions du CFL sur ces différentes propositions permettront au Conseil d'orientation des finances publiques d'enrichir le rapport qui sera présenté lors de la conférence nationale des finances publiques de janvier 2007.

Dans le même temps, une mission a été confiée le 26 juillet 2006 par MM. les ministres Jean-François Copé et Brice Hortefeux au président du directoire de Dexia Crédit Local, M. Pierre Richard. Dans leur lettre de mission, les ministres délégués chargent M. Pierre Richard « *d'animer une réflexion sur le pilotage et la maîtrise de la dépense publique locale* ». Le rapport, qui doit être re-

mis à la fin de l'année 2006, devrait s'appuyer « *sur l'examen des expériences étrangères et notamment des principaux dispositifs de gouvernance des ressources et des dépenses des collectivités locales* » et formuler « *des propositions qui permettent la mise en place, dans un cadre négocié et concerté, de procédures d'évaluation et de maîtrise des dépenses locales* ».

Il convient également de signaler que les collectivités portent une attention nouvelle aux questions relatives à la dépense publique locale. L'Assemblée des départements de France a ainsi examiné l'évolution des dépenses départementales, entre 2004 et 2005, en distinguant les dépenses subies et les dépenses voulues. L'étude <sup>(1)</sup> montre que la hausse des dépenses de fonctionnement dépend très largement de facteurs exogènes, tandis que les causes endogènes de hausse des dépenses ne sont à l'origine que de hausses peu significatives.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter du développement de telles initiatives, qui seront un apport précieux, complémentaire de celui de la mission confiée à M. Pierre Richard et des débats organisés au sein du Comité des finances locales, pour permettre aux futures conférences nationales des finances publiques de choisir en toute connaissance de cause les orientations qui s'imposent. Toutefois, la multiplicité des études révèle la complexité de la tâche et la nécessité de définir une démarche associant l'ensemble des décideurs et leur permettant de jeter les bases d'une contractualisation.

## **B. LES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES : UN EXEMPLE DE DIALOGUE FRUCTUEUX**

En vertu de l'article 72-2 de la Constitution, « *toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

Le transfert de compétences implique ainsi une compensation financière par l'État des dépenses mises à la charge des collectivités. S'il revient au législateur de fixer les conditions de cette compensation financière, au même titre qu'il décide du transfert de compétences, une véritable association des collectivités territoriales à cette opération a pu sembler nécessaire. Ainsi, dès l'acte I de la décentralisation, dans les années 1980, une commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) avait été créée, afin de donner un avis sur les transferts de compétences et leur compensation financière.

Dans le cadre de l'acte II de la décentralisation et des nombreux transferts de compétences qu'il implique, la CCEC est apparue comme l'instance propice pour établir un dialogue entre l'État et les collectivités territoriales. Un certain nombre d'aménagements ont été nécessaires afin de lui conférer pleinement ce rôle. L'article 118 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a réformé la composition de la CCEC, afin qu'elle soit

---

(1) L'évolution des dépenses départementales : causes endogènes, causes exogènes, 28 juin 2006.

composée à parité d'élus locaux et de membres de l'administration et qu'elle soit présidée par un élu. Cette disposition législative a également assuré l'intégration de cette commission au sein du Comité des finances locales, lui assurant ainsi le même appui technique qu'à ce dernier.

Ainsi, dans le cadre de cette CCEC rénovée, les règles de calcul des compensations financières ont pu être discutées, et le cas échéant modifiées, en prenant en compte les souhaits des élus locaux. Cependant, les compétences transférées aux collectivités territoriales posent encore un certain nombre de questions, que ce soit en matière de définition du périmètre des transferts de compétences ou en matière d'aménagement des compétences par les collectivités.

### **1. Une compensation financière établie en concertation avec la commission consultative sur l'évaluation des charges**

La commission consultative sur l'évaluation des charges s'est réunie dix fois au cours de l'année 2005, soit en formation plénière, soit en section des départements ou en section des régions, selon que le transfert abordé intéressait l'ensemble des catégories de collectivités territoriales ou simplement l'une d'entre elles. Au terme de l'année 2005, le sénateur Jean-Pierre Fourcade, président de la CCEC, a dressé le bilan de la première année de fonctionnement de la commission. Celle-ci s'est depuis réunie à cinq reprises au cours du premier semestre de l'année 2006.

La plupart des arrêtés fixant le montant définitif de la compensation des transferts de compétences intervenus en 2005 ont ainsi été publiés au *Journal officiel* du 21 avril 2006 ou sont en cours de contreseing. S'agissant des transferts entrés en vigueur en 2006, les arrêtés fixant le montant de la compensation sont actuellement présentés à la CCEC.

Le transfert aux collectivités territoriales de compétences nouvelles doit s'accompagner de la part de l'État de l'attribution de ressources équivalentes aux dépenses constatées à la date du transfert. Dans de nombreux cas, la prise en compte par l'État des demandes formulées par la CCEC l'a conduit à accorder aux collectivités territoriales des compensations financières supérieures à ce qu'il était tenu de verser.

#### ***a) La compensation des compétences transférées par la loi du 13 août 2004***

Les transferts de compétences intervenus en vertu de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales font l'objet d'une compensation financière selon des règles de calcul qui avaient été fixées par cette loi elle-même :

— en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, la base de calcul de la compensation est la moyenne des dépenses consacrées à la compétence transférée lors des trois dernières années ;

— pour les dépenses d'investissement, la base de calcul est la moyenne des dépenses consacrées à l'investissement sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences.

Concernant les dépenses de fonctionnement, les représentants élus à la CCEC ont demandé que soit pris en compte le montant consacré à la compétence transférée lors de la dernière année précédant le transfert, de préférence à la moyenne des trois années précédant le transfert, en ce qui concerne :

- le financement des bourses sanitaires et sociales ;
- le financement des formations sanitaires et sociales ;
- les dépenses du Fonds de solidarité pour le logement ;
- les dépenses des Centres locaux d'information et de coordination.

En outre, en matière de compensation financière du transfert des Fonds d'aide aux jeunes, les représentants élus à la CCEC ont exprimé leur souhait que soit pris en compte le montant le plus élevé de l'une des trois années précédant le transfert.

L'État a finalement accédé à la demande des représentants élus à la CCEC en ce qui concerne les formations et bourses en matière sanitaire et sociale et le Fonds de solidarité pour le logement. La prise en compte du coût de l'offre de nuit et de l'extension de la carte solidarité transport dans la compensation des dépenses de fonctionnement du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) a également été acceptée par l'État.

#### LES SURCOMPENSATIONS DE L'ÉTAT DANS LE CADRE DE LA COMPENSATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT TRANSFÉRÉES EN 2005

Objet	Montant contraint (en millions d'euros)	Montant facultatif (en millions d'euros)	% de surcompensation
Formations des travailleurs sociaux	123,177	11,253	9,14 %
Bourses pour les formations des travailleurs sociaux	18,032	2,825	15,67 %
Formations sanitaires	428,234	107,641	25,14 %
Bourses pour les formations sanitaires	59,32	3,769	6,35 %
Fonds de solidarité pour le logement	87,877	5,65	6,43 %
STIF	212,01	18,9	8,91 %
<b>Total</b>	<b>928,65</b>	<b>150,038</b>	<b>16,16 %</b>

*Source : Direction générale des collectivités territoriales*

Ce sont ainsi près de 150 millions d'euros que l'État n'était pas tenu de verser qui viendront, chaque année, conforter la compensation financière accordée aux collectivités territoriales. Le taux de surcompensation atteint ainsi plus de 16 % du montant de la compensation pour les dépenses concernées.

La CCEC a également été saisie de la question de la compensation financière des transferts de personnels prévus par la loi du 13 août 2004. En raison des conséquences de ces transferts pour les agents concernés, cette loi a également créé un deuxième organe consultatif, chargé d'un rôle complémentaire : la commission commune de suivi des transferts de personnels.

#### **LE RÔLE COMPLÉMENTAIRE DE LA COMMISSION COMMUNE DE SUIVI DES TRANSFERTS DE PERSONNELS**

La commission commune de suivi des transferts de personnels, créée par l'article 113 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a pour objet d'accompagner le processus de transfert des personnels. Cette commission est composée à parité de représentants du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État et de représentants du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

La commission commune de suivi des transferts de personnels est consultée en amont sur les projets de décrets relatifs aux transferts de personnels prévus par la loi du 13 août 2004. Les décrets ainsi examinés ont notamment prévu une convention type pour l'intégration des fonctionnaires de l'État dans les services des collectivités territoriales, créé des cadres d'emplois permettant d'accueillir dans la fonction publique territoriale les agents de l'État.

En aval, la commission commune de suivi des transferts de personnels intervient à nouveau, afin d'examiner un bilan des modalités de transferts de personnels, dans un délai de trois ans à compter de la publication du décret portant partition définitive des services. Elle peut également être saisie de toute question relative aux conditions du transfert des personnels et proposer toute mesure susceptible de garantir le bon déroulement des opérations de transfert. Enfin, elle est plus généralement compétente pour toute question relative aux relations entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale.

Si l'état d'avancement des transferts de personnels ne permet pas pour l'heure de porter un jugement sur le rôle de la commission commune de suivi des transferts de personnels, il convient cependant de souligner la volonté d'établir en la matière une concertation renforcée.

Les collectivités territoriales se verront rembourser toutes les nouvelles charges causées par les transferts de personnels, et non pas seulement ce que l'État dépensait lui-même pour les personnels transférés. La compensation financière intégrera ainsi :

- les rémunérations principale et indemnitaire, y compris la nouvelle bonification indiciaire, sur la base du coût réel par agent ;
- les charges patronales dont les collectivités territoriales seront redevables au titre de leurs nouveaux personnels, notamment la cotisation due à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ;
- les dépenses sociales, de recrutement ou de suppléance, calculées sur la base des dépenses de l'État au cours des trois dernières années ;

– les dépenses annexes liées au fonctionnement courant des services, par exemple les frais informatiques, calculées selon la moyenne triennale des dépenses de l'État.

La compensation financière comprendra également, conformément aux souhaits des membres représentant les élus à la CCEC :

– le compte épargne temps, pour lequel les droits accumulés par les agents seront intégralement compensés à la date du transfert ;

– la cotisation de 1 % de la masse salariale versée au Centre national de la fonction publique territoriale au titre de la formation ;

— les dépenses de médecine préventive, sur la base d'une visite médicale tous les deux ans.

La question de la compensation financière des emplois non pourvus pose en revanche plus de problèmes. Ces emplois non pourvus comprennent d'une part les emplois disparus (c'est-à-dire les emplois supprimés entre le 31 décembre 2002 et le 31 décembre 2004) et d'autre part les emplois vacants. Les membres représentant les élus à la CCEC souhaitent que la compensation de ces emplois soit calculée, dans les deux cas, sur la base d'un coût médian par emploi. La règle de compensation qui est proposée par le Gouvernement est celle du coût en pied de corps (c'est-à-dire selon l'indice le plus bas du corps en question). Un arbitrage du Premier Ministre permettra de trancher cette question. D'ores et déjà, votre rapporteur demande que le coût médian ou le coût moyen soit retenu comme base de calcul de la compensation des emplois disparus et des emplois vacants.

La question des avantages indemnitaires des agents transférés ne manquera pas non plus de se poser. Afin de prémunir les collectivités d'un alignement à la hausse des régimes indemnitaires en ce qui concerne les agents TOS <sup>(1)</sup>, un article du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale prévoit que les collectivités et leurs groupements pourront maintenir à titre individuel les avantages indemnitaires des personnels transférés, le coût du maintien du régime indemnitaire étant pris en charge par l'État <sup>(2)</sup>. Cependant, des demandes d'alignement des régimes indemnitaires pourront toujours être formulées, et les collectivités territoriales, qui sont plus directement exposées que l'État à ces demandes, ne pourront sans doute pas toujours leur opposer un refus catégorique. Ainsi, par ce biais, les dépenses pour les personnels transférés pourraient à terme excéder le montant d'une compensation financière pourtant généreuse.

La CCEC a également permis la discussion de la compensation des dépenses d'investissement transférées par la loi du 13 août 2004. En l'espèce, le problème n'était pas celui du nombre d'années à prendre en compte pour calculer la

---

(1) En effet, les agents TOS bénéficient actuellement de régimes indemnitaires très différents selon qu'ils dépendent du ministère de l'éducation nationale, du ministère de l'agriculture ou du ministère des transports.

(2) Article 35 quater du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale, adopté en termes conformes par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

compensation, mais celui du niveau de l'investissement assuré antérieurement par l'État. En effet, les dépenses d'investissement en matière routière et plus encore pour le réseau de transport de voyageurs dans la région Île-de-France ont été durablement inférieures à ce qui aurait été nécessaire pour maintenir les réseaux en l'état. Par conséquent, quelle que fût la base de calcul choisie (cinq ans ou dix ans), le problème d'une compensation ne permettant pas aux collectivités d'assurer un entretien et un développement des réseaux suffisant demeurerait. C'est pourquoi l'État a finalement accordé un versement supplémentaire de 400 millions d'euros sur dix ans pour les dépenses d'investissement du STIF.

Enfin, les modalités d'évaluation de certaines compensations dans le cadre de la loi du 13 août 2004 demeurent encore à soumettre à l'avis de la CCEC, en ce qui concerne le transfert des aéroports, celui des ports maritimes et celui des voies d'eau et ports intérieurs.

### ***b) La compensation des dépenses de RMI et de RMA***

La décentralisation du RMI et du RMA à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, prévue par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, est compensée par l'attribution aux départements d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP).

Or, en raison de la hausse significative des dépenses de RMI en 2004, la compensation accordée par l'État, prenant pour base l'année 2003, ne permettait de couvrir qu'une partie des dépenses de RMI des départements. La question a par conséquent été discutée par la CCEC. Le Premier ministre s'est engagé dès le 7 mars 2005 à ce que l'État finance « *le coût exact de la dépense* » en 2004, allant ainsi au-delà des obligations fixées par le législateur. Après que la CCEC a constaté le montant de ce décalage, par l'exploitation des comptes administratifs pour 2004, l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2005 a abondé de façon exceptionnelle le budget des départements d'une somme de 456 millions d'euros, destinée à tenir compte du décalage entre les dépenses des départements au titre de l'année 2004 et la part de TIPP perçue au cours de cette même année.

La question s'est à nouveau posée pour les dépenses de RMI au titre de l'année 2005. Pour combler partiellement l'écart constaté en 2005 entre la dépense afférente au RMI et la recette de TIPP, le Gouvernement a accepté la création pour deux ans d'un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) doté de 100 millions d'euros en 2006 et de 80 millions d'euros en 2007. Le Premier ministre a ensuite annoncé, le 9 février 2006, à l'issue d'une réunion avec l'Assemblée des départements de France, l'accroissement de l'effort de l'État, en portant le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion à 500 millions d'euros dès 2006 et en le maintenant à ce niveau durant trois ans.

Le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion sera composé de trois parts, réparties selon des critères distincts :



— une part compensation, destinée à compenser l'écart entre les dépenses pour l'année donnée et le droit à compensation obtenu. Cette part représentera 50 % des 500 millions d'euros et sera répartie au prorata de l'écart entre la compensation obligatoire et les dépenses réellement engagées par les départements ;

— une part poursuivant un objectif de péréquation. Cette part représentera 20 % des 500 millions d'euros et sera répartie en prenant en compte les critères de ressources et de charges des départements, tels que le potentiel financier et le nombre d'allocataires du RMI rapporté au nombre d'habitants ;

— une part visant à accompagner les politiques de retour à l'emploi. Cette part représentera 30 % des 500 millions d'euros. Elle permettra de prendre en compte le nombre d'allocataires bénéficiant d'un dispositif mis en place pour activer la dépense de RMI et favoriser le retour durable à l'emploi : intéressements, contrats d'avenir, contrats d'insertion.

La modification des règles de répartition du FMDI et la modification du montant de l'abondement de ce fonds, pour le porter de 100 à 500 millions d'euros doivent figurer en loi de finances rectificative pour 2006, avec un versement effectif du FMDI à compter de janvier 2007. La tranche du FMDI correspondant aux dépenses de RMI pour 2005 sera donc versée au début de l'année 2007, celle afférente aux dépenses de RMI pour 2006 au début de 2008 et celle afférente aux dépenses de RMI pour 2007 au début de 2009. Ce décalage se justifie par la nécessité, pour répartir le fonds, de disposer des comptes administratifs des départements, qui sont adoptés généralement en juin de l'année N+1.

## **2. Les questions posées par les transferts de compétences**

En dépit du rôle décisif de la CCEC, combiné dans certains cas avec celui de la commission commune de suivi des transferts de personnels, certaines questions relatives aux transferts de compétences semblent demeurer pour l'heure non résolues de manière satisfaisante.

### ***a) La question du périmètre des « créations ou extensions de compétences »***

La question du périmètre des créations ou extensions de compétences est essentielle. En effet, selon qu'une compétence confiée à une collectivité territoriale est ou non qualifiée de création ou extension de compétences, elle donne lieu obligatoirement ou à l'inverse ne donne pas lieu à une compensation financière intégrale et concomitante de la part de l'État.

Le Conseil constitutionnel a défini ce que recouvre la notion d'extension de compétences. Pour être caractérisée d'extension de compétences au sens de l'article 72-2 de la Constitution, la disposition législative étudiée doit présenter un caractère obligatoire et procéder soit à un accroissement du périmètre d'une compétence soit à un accroissement du volume financier d'une compétence.

C'est ainsi que, au titre de l'accroissement du périmètre de compétence, le Conseil constitutionnel a considéré que le fait d'ouvrir le contrat d'apprentissage à une nouvelle catégorie de personnes constituait une extension de compétences<sup>(1)</sup>. Au titre de l'accroissement du volume financier d'une compétence, le Conseil constitutionnel a considéré que la réforme de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation financée exclusivement par l'État, était susceptible de provoquer, par un jeu de basculement des bénéficiaires de l'ASS vers le revenu minimum d'insertion (RMI), un accroissement des charges afférentes au RMI et qu'à ce titre il s'agissait donc bien d'une extension de compétences<sup>(2)</sup>.

Le projet de loi réformant la protection de l'enfance, qui a été adopté en première lecture par le Sénat le 21 juin 2006, est un exemple des limites que peut atteindre la définition du périmètre des créations ou extensions de compétences.

Lors de l'examen de l'avant-projet de loi, le Conseil d'État a considéré que, dans la mesure où le projet de loi ne fait qu'aménager les modalités d'exercice d'une compétence, sans en modifier le périmètre, y compris lorsqu'il renforce, au sein de ladite compétence, les obligations mises à la charge de la collectivité, ce projet de loi n'emporte pas l'obligation pour l'État de verser aux collectivités une compensation financière.

Pourtant, ce projet de loi prévoit de nouvelles consultations en matière de protection maternelle et infantile, la création obligatoire d'un observatoire départemental de la protection de l'enfance, la création d'une cellule opérationnelle de recueil, de traitement et d'évaluation d'informations sur les enfants en danger ou risquant de l'être, le renforcement des obligations d'information et d'évaluation à propos des prestations d'aide sociale à l'enfance. Aussi, lors de l'examen en première lecture devant le Sénat, le ministre délégué en charge de la famille s'est engagé à compenser le coût de la mise en œuvre de la réforme, en présentant un amendement portant création d'un fonds national de financement de la protection de l'enfance.

La question d'une disposition législative qui ne donnerait pas lieu à une compensation financière, alors même qu'elle s'apparente à un transfert de compétences plus ou moins déguisé, pourrait se poser à nouveau pour d'autres textes.

C'est pourquoi, en cohérence avec la compétence de la CCEC pour donner un avis sur la compensation des transferts de compétences, il conviendrait que cette commission puisse donner un avis sur les dispositions des avant-projets de lois concernant les compétences des collectivités territoriales. Cette nouvelle mission confiée à la CCEC serait complémentaire de sa mission actuelle. Ainsi, la CCEC, dont le fonctionnement et l'efficacité ne sont plus à prouver, pourrait contribuer à améliorer le périmètre des compétences transférées :

---

(1) Treizième considérant de la décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005.

(2) Vingt-quatrième considérant de la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003.

— en donnant son avis sur la pertinence des transferts envisagés et sur les modalités prévues pour ces transferts ;

— en identifiant les extensions de compétences qui ne sont pas qualifiées comme telles mais pourraient avoir pour effet d'accroître les dépenses des collectivités territoriales.

### ***b) La question de l'aménagement par les collectivités des compétences transférées***

Un transfert de compétences apparaît comme un simple transfert de charges, voire un délestage de la part de l'État, si la collectivité à laquelle une compétence est transférée ne dispose d'aucune marge de manœuvre concernant cette compétence. À l'inverse, l'octroi de marges de manœuvre donne tout son sens au transfert de compétences, tout en permettant une meilleure maîtrise par les collectivités territoriales du coût des compétences transférées.

La question se pose avec une importance toute particulière en ce qui concerne les départements. En effet, cette catégorie de collectivités territoriales a connu ces dernières années un accroissement considérable des dépenses d'action sociale mises à sa charge. Or, les dépenses en question sont des dépenses contraintes. Il est possible d'évoquer :

- les dépenses au titre du RMI ;
- les dépenses au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ;
- les dépenses au titre de la prestation de compensation du handicap (PCH).

Les départements ne disposent d'aucune possibilité de moduler le montant ou les conditions d'attribution de ces prestations. Cette contrainte, qui conduit dans le cas du RMI à renégocier chaque année le montant de la compensation accordée par l'État aux départements, est tout aussi problématique dans le cas de l'APA.

En effet, la mise en œuvre de l'APA s'est très vite révélée plus onéreuse qu'initialement prévu. Estimé à 2 500 millions d'euros par an, le coût de l'APA s'est élevé à 3 209 millions d'euros dès l'année 2003. Pour cette raison, la loi du 20 juillet 2001 a été modifiée et complétée à deux reprises<sup>(1)</sup>, afin d'assurer le respect d'un principe de financement pour les deux tiers par les départements et pour un tiers par l'État<sup>(2)</sup>. La loi du 31 mars 2004 a introduit des mesures de resserrement du dispositif (recul de la date d'ouverture des droits, contrôle accru de l'effectivité de l'aide, justificatifs complémentaires, augmentation de la participation des bénéficiaires). La loi du 30 juin 2004, en créant la caisse nationale de so-

---

(1) Par la loi n° 2003-289 du 31 mars 2003, puis par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004.

(2) Le coût de l'APA n'est pas intégralement compensé par l'État car ce dispositif a succédé à un dispositif (la prestation spécifique de dépendance) qui était déjà pris en charge par les départements.

lidarité pour l'autonomie (CNSA) et en lui affectant notamment une fraction de la nouvelle contribution de solidarité, a ensuite permis de stabiliser et de pérenniser la contribution de l'État au financement de l'APA.

#### LA CROISSANCE CONTINUE DES DÉPENSES D'APA

Année	Dépenses (en millions d'euros)	Concours FFAPA puis CNSA (en millions d'euros)	Taux de couverture des dépenses par l'État	Nombre de bénéficiaires
2002	1 855	798	43 %	642 000
2003	3 209	1 326	41,3 %	792 000
2004	3 588	1 339	37,3 %	835 000
2005	3 931	1 341	34,1 %	938 000
2006	4 150	1 399	33,7 %	955 000
2006	4 350	1 399	32,2 %	985 000

*NB : Les deux lignes pour l'année 2006 correspondent respectivement à une hypothèse basse et à une hypothèse haute.*

*Source : Direction générale des collectivités territoriales*

Les prévisions à moyen terme prévoient une hausse continue du nombre de bénéficiaires de l'APA. Ainsi, même si la participation de l'État était maintenue au tiers des dépenses engagées par les départements, la charge pesant sur les départements croîtrait de manière non négligeable. Les questions posées par l'APA ont jusqu'à présent été résolues par un appel récurrent au législateur, mais une solution pérenne réside sans doute dans l'octroi d'une marge de manœuvre aux départements.

Il importe donc que soit progressivement accordée aux collectivités une réelle possibilité d'aménager les compétences qui leur sont confiées.

Ainsi, les propositions soumises au CFL en vue de la prochaine conférence nationale des finances publiques, ont pour objet de :

- renforcer le rôle du département dans l'action en faveur des personnes âgées, en lui donnant une plus grande autonomie et en l'associant aux programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicapés et de la perte d'autonomie ;

- donner au département des marges de manœuvre dans la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie et associer le département aux décisions ayant un impact sur ses dépenses sociales ;

- renforcer le rôle de la région en matière de formations sanitaires et sociales (association à la définition des orientations nationales ; opposabilité du schéma régional des formations sociales ; rôle d'autorité de régulation de la carte des formations sanitaires).

Ces différentes propositions répondent au nécessaire besoin d'aménagement des compétences par les collectivités concernées. Dans le même

temps, la spécialisation de chaque catégorie de collectivités garantira la cohérence des actions menées :

- pour le département en matière de politique sociale ;
- pour la région en matière de politique économique et de formation professionnelle.

## II. — LA NÉCESSAIRE MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

### A. LES DÉPENSES LOCALES

#### 1. La croissance des dépenses locales

##### *a) Une dynamique soutenue de la dépense locale*

Depuis 1980, la croissance des dépenses locales est toujours supérieure ou égale à celle du PIB. Pour cette raison, les administrations publiques locales, dont les dépenses ne représentaient en 1980 que 7,9 % du PIB, voient leurs dépenses atteindre 11,1 % du PIB en 2005.

Une partie de cet accroissement de la part des administrations publiques locales est due à un changement de leur périmètre, qui s'est sensiblement accru en raison des transferts de compétences (l'accroissement du périmètre représente 1,3 % du PIB). Les transferts de compétences en matière d'action sociale ont ainsi été particulièrement lourds. En 2002, 53 % de la hausse totale des dépenses de fonctionnement des départements résultait de la montée en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Pour l'année 2006, les nouvelles charges des collectivités territoriales ont concerné :

— les routes nationales transférées dans le domaine routier départemental (loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) ;

— la propriété de certains monuments historiques transférée aux collectivités en ayant fait la demande <sup>(1)</sup> (loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) ;

— l'instruction des permis de construire confiée aux communes de plus de 10 000 habitants (loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) ;

— l'aménagement foncier confié aux départements (loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux) ;

— la prestation de compensation du handicap et la création de maisons départementales du handicap, à la charge des départements (loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées) ;

---

(1) Ce transfert ne peut intervenir qu'à compter du 23 juillet 2006.

— les contrats d'apprentissage, dont la gestion est confiée aux régions (loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale).

Les frais de fonctionnement connaissent également une croissance soutenue. Les facteurs de cette croissance sont les dépenses de personnel et les charges induites par les équipements créés.

La création d'une nouvelle catégorie de collectivités territoriales (la région), le développement des structures intercommunales et les transferts de compétences ont largement contribué à la croissance des effectifs de la fonction publique territoriale. La progression moyenne des charges de personnel est ainsi de 5,7 % par an depuis 2001.

L'extension du périmètre de compétences des EPCI a permis la création de nouveaux équipements, qui induisent des dépenses courantes croissantes. La croissance des dépenses courantes des structures intercommunales est ainsi plus forte que celle des autres catégories de collectivités territoriales, et s'élève à plus de 10 % en 2004.

Les dépenses d'investissement sont pour leur part soumises à de plus fortes variations conjoncturelles. La croissance soutenue de la dépense publique locale est à l'heure actuelle une croissance intensive en investissement : selon les prévisions pour l'année 2006, l'investissement local croîtra de 7 %, tandis que les dépenses de fonctionnement augmenteront de 5,7 %. La hausse moyenne des dépenses locales devrait s'établir ainsi à 6 %. Cette hausse n'est pas pour autant une source d'endettement croissant car les impôts locaux croissent très fortement dans le même temps (5,8 %).

### ***b) Les perspectives pour 2007***

Les dépenses de fonctionnement devraient connaître en 2007 une croissance soutenue. La hausse des frais de personnel sera le principal facteur de croissance de ces dépenses de fonctionnement.

Les fonctionnaires territoriaux bénéficieront de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 0,5 % au 1<sup>er</sup> février 2007. En 2006, une hausse du point d'indice avait déjà eu un impact sur la masse salariale des collectivités.

La réforme de la catégorie C (comportant notamment une refonte de la grille indiciaire) aura des conséquences financières, et l'on peut pour cette raison regretter l'absence d'une évaluation plus précise du coût de la réforme. Il faut également mentionner le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale<sup>(1)</sup>, qui aura sans doute un impact financier qu'il n'est pour l'heure pas possible de chiffrer avec précision. Parmi les mesures qui seraient susceptibles de représenter un coût supplémentaire pour les collectivités, on peut citer la création d'un droit indi-

---

(1) *Projet de loi adopté en première lecture par le Sénat le 16 mars 2006, puis par l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006.*

viduel à la formation, pouvant s'exercer pour tout ou partie en dehors du temps de travail, mais donnant lieu en contrepartie au versement d'une indemnité.

Les agents TOS ayant opté pour l'intégration dans la fonction publique territoriale avant le 1<sup>er</sup> septembre 2006 seront transférés aux collectivités au 1<sup>er</sup> janvier 2007, en vertu de l'article 147 de la loi de finances pour 2006. Le transfert a été évalué à la fin juillet 2006 à 10 023 agents travaillant dans les collèges, qui seront transférés aux départements, et 11 721 agents travaillant dans les lycées, qui seront transférés aux régions. Un transfert financier provisionnel est prévu par la loi de finances pour 2007 pour compenser le coût de ces transferts de personnels :

— 267 millions d'euros au profit des régions, sous forme d'une part de TIPP ;

— 321 millions d'euros au profit des départements, sous forme d'une part de TSCA.

Comme l'a annoncé le ministre délégué au budget au cours de la discussion à l'Assemblée nationale de la première partie du projet de loi de finances pour 2007, les agents TOS transférés vers la fonction publique territoriale au 1<sup>er</sup> janvier 2007 devraient finalement être au nombre de 45 000, et le Gouvernement envisage pour cette raison de proposer en première lecture au Sénat une modification du montant de la compensation provisionnelle<sup>(1)</sup>. Il est de ce point de vue souhaitable que la compensation à l'euro près du coût des personnels transférés soit réaffirmée avec force.

Le transfert des aéroports et celui des ports maritimes non autonomes, prévus par la loi du 13 août 2004, doivent intervenir au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Enfin, le transfert des personnels de l'équipement n'interviendra qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

L'investissement local devrait pour sa part connaître une croissance encore soutenue en 2007. En l'état du droit, les élections municipales et cantonales sont reportées à l'année 2008<sup>(2)</sup>, ce qui devrait permettre de reporter les effets négatifs du cycle électoral sur l'investissement local. Néanmoins, en raison des échéances électorales nationales du premier semestre 2007, le report des élections locales à l'année 2008 n'est pas encore une certitude et il est de ce fait possible que l'investissement local connaisse une croissance moindre en 2007.

---

(1) *Assemblée nationale, séance du vendredi 20 octobre 2006.*

(2) *Loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005 prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007.*



## 2. Maîtriser les dépenses locales

La composante investissement de la dépense publique locale représente plus du quart du total de cette dépense (48,6 milliards d'euros sur un total de 178,9 milliards d'euros en 2006). La contribution des collectivités territoriales à l'investissement public est à la fois vitale pour les collectivités et précieuse en termes de dynamisme de l'économie nationale. De plus, selon un récent sondage, une majorité de Français (55 %) souhaite que les communes donnent la priorité à l'amélioration de la qualité du service public <sup>(1)</sup>. Néanmoins, dans le cadre du respect des critères budgétaires fixés par le traité de Maastricht, il est permis de s'interroger sur les moyens disponibles pour maîtriser la croissance de la dépense publique locale. Ces moyens peuvent être de deux ordres : l'institution d'outils de pilotage de la dépense publique locale ; la recherche d'une meilleure prévisibilité des hausses de dépenses.

### *a) Le pilotage de la dépense publique locale*

Lors du débat d'orientation budgétaire pour 2007, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a expliqué que « *l'engagement national de désendettement* » doit porter tant sur les dépenses locales que sur les dépenses de l'État et les dépenses sociales. Il a par conséquent appelé à « *maîtriser et faire tendre vers le « zéro volume », dans le respect de l'autonomie financière des collectivités* » <sup>(2)</sup>, les dépenses locales.

Par croissance zéro volume, on entend une croissance nominale égale à celle des prix à la consommation. La croissance zéro volume tend donc en théorie vers une croissance réelle nulle <sup>(3)</sup>. La croissance zéro volume serait donc une restriction importante imposée aux collectivités territoriales. Aussi, la première conférence nationale des finances publiques n'a pas envisagé explicitement une telle perspective.

Les différentes pistes soumises au CFL en matière de pilotage à moyen terme de la dépense publique locale proposent :

- de déterminer l'évolution souhaitable de la dépense locale à moyen terme (perspective triennale) ;
- d'améliorer la visibilité de l'observatoire des finances locales ;
- de vérifier la qualité de la prévision budgétaire locale ;

---

(1) Sondage Ipsos de septembre 2006, pour l'Association des petites villes de France et La Gazette des communes.

(2) Assemblée nationale, première séance du jeudi 22 juin 2006.

(3) Cependant, la croissance zéro volume des dépenses des collectivités territoriales peut être dans les faits une croissance réelle positive ou à l'inverse négative, selon que le taux d'inflation concernant les dépenses des collectivités est inférieur ou à l'inverse supérieur au taux d'inflation de référence, qui est celui des prix à la consommation hors tabac des ménages.

– de consolider les données physiques et financières dans le périmètre d'un EPCI.

L'adoption d'une perspective pluriannuelle d'évolution de la dépense publique locale offrirait un moyen pour responsabiliser les décideurs locaux, sans pour autant les priver de toute marge de manœuvre. Cependant, ne manquera pas de se poser à terme la question de la valeur de ces perspectives pluriannuelles. Leur conférer une valeur impérative pourrait priver les collectivités territoriales de la liberté d'administration qui leur est constitutionnellement garantie. À l'inverse, une perspective pluriannuelle purement indicative pourrait être aisément remise en cause par les décisions des acteurs locaux. Il conviendrait déjà, dans un premier temps, que la perspective pluriannuelle soit obligatoirement évoquée chaque année au cours du débat d'orientation budgétaire.

À titre de comparaison, il est possible d'évoquer la situation italienne. En effet, bien que les régions italiennes disposent d'une autonomie et d'un pouvoir normatif, l'État italien peut encadrer temporairement les dépenses locales. La Cour constitutionnelle italienne a précisé, dans un arrêt du 26 janvier 2004 : « *de manière transitoire et en vue d'objectifs spécifiques de rééquilibrage des finances publiques poursuivis par le législateur étatique, ce dernier [peut] introduire pour une année une limite à la croissance des dépenses courantes des collectivités autonomes* »<sup>(1)</sup>. D'aucuns pourraient proposer, à l'instar de l'exemple italien, que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales puissent être provisoirement encadrées, au vu des contraintes budgétaires nationales, et notamment si le déficit public est supérieur au déficit public autorisé par les critères budgétaires du traité de Maastricht. Votre rapporteur considère qu'un tel encadrement, s'il était décidé, devrait l'être dans un cadre contractuel.

Les autres pistes de pilotage de la dépense publique locale visent à renforcer la capacité d'analyse en matière de finances locales. Il est en effet cohérent que la réflexion sur la maîtrise de la dépense publique locale puisse s'appuyer sur des instruments de mesure précis, diffusés tant au niveau des administrations centrales que des décideurs locaux. Une mesure de l'ensemble des dépenses des collectivités, comprenant les dépenses issues des compétences transférées, est notamment indispensable.

### ***b) La prévisibilité de la dépense publique locale***

Rendre la dépense publique locale et son évolution plus prévisibles peut contribuer à améliorer la maîtrise de cette dépense. C'est la raison pour laquelle le CFL doit examiner des propositions concernant :

— l'instauration d'une étude d'impact obligatoire pour les projets de textes législatifs ou réglementaires ayant une incidence sur les finances locales ;

---

(1) Sur l'autonomie financière des régions italiennes, voir l'article « *Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises et des régions italiennes* », Sylvie Schmitt, in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 67, 2006.

— un élargissement du champ de consultation obligatoire du CFL et la création d'un pouvoir d'auto-saisine sur tout projet de décret relatif aux collectivités territoriales ;

— une meilleure association des collectivités territoriales aux décisions en matière de fonction publique ;

— une concertation entre l'État et les collectivités territoriales lors de l'élaboration des normes techniques.

La généralisation de l'étude d'impact (même sommaire) est une mesure sans doute culturellement et techniquement difficile à mettre en œuvre. Elle est toutefois hautement souhaitée par les acteurs locaux, car elle permettra de faciliter la concertation et plus encore la contractualisation entre l'État et les collectivités.

L'élargissement du champ de consultation du CFL est une mesure à mettre en regard de celle qui consisterait à élargir le champ de consultation de la CCEC. La CCEC, du fait de la réforme qu'elle a connue, est une formation restreinte du CFL plus spécialement compétente en matière de transferts de compétences. Il serait donc sans doute satisfaisant que la CCEC donne son avis sur l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires ayant trait à des créations ou des extensions de compétences. Le CFL pourrait pour sa part être consulté sur l'élaboration des normes techniques qui ont un impact financier pour les collectivités. L'accroissement du rôle de la CCEC et de celui du CFL pourraient être complémentaires et concomitants.

Enfin, la recherche d'une meilleure association des collectivités territoriales aux décisions relatives à la fonction publique territoriale, notamment en ce qui concerne les négociations salariales, a été partiellement prise en compte dans le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale, déjà adopté en première lecture par chacune des deux assemblées.

**LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIF À LA FONCTION PUBLIQUE  
TERRITORIALE RENFORÇANT L'ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS AUX DÉCISIONS  
RELATIVES À LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

L'article 7 prévoit la consultation obligatoire du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) sur les projets d'ordonnance relatifs à la fonction publique territoriale, alors que le CSFPT n'était jusqu'alors obligatoirement consulté que sur les projets de loi et de décrets relatifs à la fonction publique territoriale.

L'article 7 *bis*, adopté en termes conformes par les deux assemblées, crée un collège des employeurs publics territoriaux. Ce collège sera composé des vingt membres du CSFPT représentant les employeurs, à l'exclusion des vingt représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux. Il regroupera donc :

- sept représentants des communes de moins de 20 000 habitants :
- sept représentants des communes de 20 000 habitants et plus ;
- quatre représentants des départements ;
- deux représentants des régions.

L'article 7 *bis* prévoit la consultation systématique du collège des employeurs publics territoriaux sur « *toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial* ». Ces thèmes seront donc désormais abordés en concertation avec les employeurs locaux, et permettront par conséquent à ceux-ci d'être mieux associés aux négociations salariales, qui peuvent avoir des conséquences financières importantes sur le budget des collectivités territoriales.

### **3. Évaluer la dépense locale**

#### ***a) L'évaluation des politiques publiques locales***

L'instruction budgétaire et comptable M 14, applicable aux communes et à leurs établissements, l'instruction M 52, applicable aux départements, et enfin l'instruction M 71, applicable aux régions, doivent permettre aux collectivités locales et à leurs établissements d'établir leur budget selon des règles comptables uniformes. Le souci de ces instructions budgétaires est également d'assurer la détection et la prévention des risques financiers. Ces instructions prévoient notamment un suivi des engagements hors bilan de la collectivité territoriale ainsi qu'un amortissement budgétaire obligatoire des immobilisations.

Un groupe de travail du Comité des finances locales a permis d'aboutir à la fin de l'année 2005 à une réforme de ces instructions budgétaires et comptables <sup>(1)</sup>. Les principaux points de cette réforme sont :

---

(1) Cette réforme a été assurée par l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005, le décret en Conseil d'État n° 2005-1661 du 27 décembre 2005, le décret n° 2005-1662 du même jour et l'arrêté du même jour relatif à l'instruction budgétaire et comptable M 14 des communes et de leurs établissements publics administratifs. Une circulaire du 31 décembre 2005 a permis de préciser les modifications à apporter aux instructions budgétaires et comptables M 14, M 52 et M 71 à compter de l'exercice 2006.

— une meilleure prise en compte de la pluriannualité pour l'ensemble des communes et de leurs établissements, notamment avec l'introduction de la procédure d'autorisation d'engagement pour les dépenses de fonctionnement ;

— un système de provisions permettant une meilleure couverture du risque ;

— la simplification de certaines écritures complexes, telles que le traitement budgétaire du rattachement des intérêts courus non échus ;

— la simplification et la clarification des règles de versement des subventions aux communes ;

— l'amélioration de la lisibilité des documents budgétaires par l'élaboration d'une maquette budgétaire unique pour l'ensemble des communes et de leurs établissements soumis à l'instruction M14 ;

— une modernisation de la définition des différents ratios ;

— la création d'un nouveau ratio qui permet de tenir compte des produits fiscaux levés sur les contribuables de la collectivité, même s'ils le sont au profit d'une autre entité que la collectivité elle-même (pour tenir compte des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre).

Ainsi, la réforme des instructions budgétaires et comptables a permis de donner toute sa place aux principes comptables.

Dans le prolongement de cette réforme, le ministre délégué au budget a demandé à la direction générale de la comptabilité publique d'expérimenter une démarche d'agrégation des comptes des EPCI et de leurs communes membres. Les collectivités territoriales qui le souhaitent pourront ainsi bénéficier d'une vision agrégée du coût des politiques locales mises en œuvre sur leur territoire. Cette agrégation des comptes se justifie au regard du développement des groupements de communes à fiscalité propres. Les EPCI à fiscalité propre, qui ne représentaient que 8,5 % du volume budgétaire du secteur communal en 1993, en représentent plus de 24 % en 2004. L'analyse des comptes communaux *stricto sensu* est de ce fait moins pertinente qu'une analyse agrégée, qui permettra de prendre pleinement en compte les compétences exercées par les EPCI et leurs conséquences locales.

Néanmoins, les outils d'évaluation des politiques publiques locales sont insuffisamment développés. Seules les communes de plus de 3 500 habitants peuvent bénéficier d'une présentation du budget par fonction et seules les communes de plus de 10 000 habitants peuvent voter le budget par fonctions. La présentation et le vote par nature de dépenses sont donc prédominants, et ne permettent pas toujours d'avoir une vision du budget local en termes de politiques publiques conduites par la collectivité.

Aussi, une réflexion relative à la transposition aux collectivités territoriales de la réforme budgétaire de l'État se développe, afin de favoriser une meilleure évaluation des politiques publiques locales.

De manière complémentaire, il serait possible d'envisager une communication, au début du dernier quadrimestre, sur l'état prévisionnel de l'exécution du budget dans chaque collectivité. Une présentation synthétique, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire de la collectivité, de l'évolution des dépenses au regard de l'évolution des prix, permettrait également d'accroître la transparence et la lisibilité des budgets locaux.

***b) La perspective d'une transposition des principes de la loi organique relative aux lois de finances aux budgets locaux***

Lors de son audition par le Comité des finances locales à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2007, le ministre délégué au budget a exprimé le souhait que la conférence nationale des finances publiques envisage la question de la transposition de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) aux budgets locaux.

Certaines collectivités ont déjà expérimenté cette transposition. On peut notamment citer l'exemple de la ville de Lyon, de celle de Paris, du département de la Mayenne.

À Paris, le budget de la direction du patrimoine et de l'architecture a été divisé en quatre enveloppes correspondant à des missions, les mouvements de crédits étant libres au sein de chacune de ces missions. Des objectifs chiffrés permettent d'évaluer la performance de la gestion.

À Lyon, le directeur financier a mis en place un plan des engagements financiers, qui permet de distinguer des programmes faisant l'objet de votes distincts et à l'intérieur desquels les crédits sont fongibles. Ces programmes et leurs subdivisions peuvent être redéfinis d'une année sur l'autre, pour prendre en compte l'évolution des orientations stratégiques de la collectivité.

Il convient néanmoins d'envisager avec prudence l'éventuelle transposition de la LOLF aux collectivités territoriales. En effet, la multiplicité des acteurs locaux et l'hétérogénéité de ces acteurs constituent un obstacle à une transposition uniforme. De plus et plus sûrement, la réforme récente des instructions budgétaires et comptables permet déjà aux collectivités territoriales de prendre en compte un certain nombre de principes de la LOLF, que ce soit la présentation du budget en missions concourant chacune à une politique définie ou encore l'établissement d'une perspective pluriannuelle.

Les principes de la LOLF dont la transposition aux collectivités territoriales mériterait de faire l'objet d'une réflexion plus approfondie sont :

— l'évaluation des politiques publiques, par un recours à des objectifs et des indicateurs de performance ;

— la certification des comptes des collectivités territoriales, afin de s'assurer de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures.

En matière de certification des comptes, la Cour des comptes avait déjà émis le souhait, dans son rapport public annuel pour 2004, que le rôle des comptables publics locaux « *soit réévalué, dans la ligne des missions nouvelles imparties par la loi organique sur les lois de finances aux comptables de l'État, en matière de sincérité des enregistrements comptables et de respect des procédures* ». Votre rapporteur estime que la réflexion sur le rôle des comptables publics locaux est une opportunité pour envisager une simplification de la chaîne de paiement et d'encaissement, sans pour autant remettre en cause le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable.

Concernant l'évaluation des politiques publiques, le renseignement d'indicateurs de performance permettrait d'établir des rapports annuels de performance. Cependant, la solution réside peut-être dans l'incitation à développer des instruments de mesure et d'évaluation des politiques publiques adaptés à chaque catégorie et à chaque taille de collectivité, plutôt que dans une transposition uniforme de la LOLF.

## **B. LES RECETTES FISCALES**

### **1. Des recettes fiscales dynamiques**

#### ***a) La hausse des recettes fiscales***

Les recettes fiscales des collectivités locales comprennent à la fois des impôts locaux (directs ou indirects) et des impôts d'État qui ont été en tout ou partie attribués aux collectivités locales.

### **UNE COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES ASSURÉE PAR DES RECETTES MAJORITAIREMENT FISCALES**

Lors des deux grandes périodes de transferts de compétences qu'ont représentés l'acte I et l'acte II de la décentralisation, le législateur s'est efforcé de garantir la compensation financière de ces transferts par l'attribution de recettes majoritairement fiscales.

La taxe sur les cartes grises, la vignette automobile et les droits de mutation à titre onéreux ont été transférés aux collectivités territoriales par la loi du 7 janvier 1983.

Dans le cadre des transferts prévus par la loi du 13 août 2004, les ressources fiscales assurant la compensation financière sont la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) – qui compense par ailleurs le transfert du RMI aux départements – et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance automobile (TSCA).

Lorsqu'une recette fiscale visant à compenser un transfert de compétences n'est plus affectée à une collectivité locale, le législateur s'efforce de la même manière de pourvoir à la compensation par l'affectation d'une autre recette fiscale. L'article 14 de la loi de finances pour 2006 a prévu l'affectation au budget général de l'État de la vignette automobile à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006. Pour compenser cette suppression par une recette fiscale équivalente, il est attribué aux départements une part du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance automobile (TSCA), pour un montant de 146 millions d'euros.

Les principales recettes fiscales des collectivités ont connu au cours des dernières années une croissance significative.

Cette hausse peut dans certains cas s'expliquer par l'amélioration de l'assiette de l'impôt. C'est notamment le cas des droits de mutation à titre onéreux, dont les bases d'imposition sont très dynamiques en raison de la hausse des prix de l'immobilier. Le produit de ces droits est ainsi passé de 3 832 millions d'euros en 2000 à 6 572 millions d'euros en 2005. Le risque d'un retournement de tendance du marché immobilier impose cependant aux collectivités d'envisager avec une vigilance particulière l'évolution future du produit de ces droits.

La hausse des taux d'imposition est l'autre moyen dont disposent les collectivités pour augmenter leurs recettes fiscales. Ainsi, en 2005, le produit des impôts directs régionaux a progressé de 21,5 %, sous l'effet quasi exclusif de la progression des taux, les bases ne s'accroissant que de 2,6 % et 3,7 % respectivement pour la taxe professionnelle et la taxe foncière sur les propriétés bâties.



**LE PRODUIT DES PRINCIPAUX IMPÔTS LOCAUX  
(en millions d'euros)**

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Évolution 2004-2005</b>
Taxe professionnelle	21 945	22 807	24 174	+ 5,99 %
Taxe d'habitation	11 775	12 331	13 049	+ 5,82 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	15 425	16 111	17 268	+ 7,18 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	883	906	933	+ 2,98 %
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	3 675	3 913	4 339	+ 10,88 %
Droits de mutation à titre onéreux	4 935	5 741	6 572	+ 14,47 %
Carte grise	1 469	1 479	1 592	+ 7,64 %
Vignette	142	133	130	- 2,26 %
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance automobile			1 011	-
Taxe intérieure sur les produits pétroliers		4 941	5 441 *	-

\* La TIPP versée en 2005 aux collectivités territoriales comprend d'une part une fraction destinée à compenser les dépenses de RMI des départements, d'autre part une fraction destinée à compenser les transferts de compétences aux régions prévus par la loi du 13 août 2004.

Source : documents budgétaires

Si la hausse des taux de la fiscalité régionale en 2005 a représenté une sorte de paroxysme, qui a motivé la création d'une commission d'enquête parlementaire sur l'évolution de la fiscalité locale, l'évolution de la fiscalité locale en 2006 traduit la persistance d'une tendance généralisée à la hausse des taux de fiscalité locale.

Les régions ont modéré l'évolution de leur fiscalité en 2006 par rapport à 2005. Les taux n'évoluent que de 7,5 % en moyenne, et même de 3,2 %, si l'on exclut les régions d'Île-de-France et de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, qui ont augmenté de plus de 20 % leurs taux en 2006. Néanmoins, quelle que soit la stratégie choisie par les régions (une hausse concentrée en 2005 ou un étalement sur deux ans), les évolutions des taux des impôts régionaux depuis 2004 sont supérieures à 13 % pour 19 régions de métropole.

En ce qui concerne les départements, la hausse moyenne des taux en 2006 est de 5 %. Ce sont ainsi 80 départements qui ont procédé à une hausse de leurs taux, contre 72 en 2005. Si la majorité des départements a fait le choix d'augmenter de manière uniforme les taux des quatre taxes, certains départements concentrent la hausse de leur fiscalité sur une seule taxe, cette dernière faisant alors office de levier fiscal (ainsi le département des Bouches-du-Rhône qui augmente le taux de la taxe sur le foncier bâti, les départements de l'Essonne et de la Seine-Saint-Denis qui augmentent le taux de la taxe professionnelle).

Enfin, au niveau des intercommunalités, se dessine une tendance à anticiper les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle en reportant les hausses de fiscalité sur les taxes acquittées par les ménages. Le produit de la fiscalité des groupements augmente de 7,4 % en 2006, soit l'évolution la plus forte enregistrée ces dernières années. Cette augmentation se décompose en une hausse de 15,5 % du produit de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier bâti, et une hausse de 7,1 % du produit de taxe professionnelle des groupements. Quatre communautés d'agglomération (Rennes, Mulhouse, Amiens et Toulon) qui étaient sous le régime de la TPU, sont passées au régime de la fiscalité mixte en 2006, afin de pouvoir jouer sur le levier fiscal que représente la fiscalité des ménages.

Il convient toutefois de relativiser les hausses de fiscalité locale, au regard de l'inflation et de la hausse des prix de l'immobilier. En outre, certaines recettes fiscales sont redistribuées entre les collectivités, dans une perspective de péréquation horizontale. Les deux fonds assurant cette péréquation sont le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).

Le FSRIF prélève des ressources auprès des communes les plus favorisées de la région Île-de-France et les reverse au profit des communes les plus défavorisées de cette même région. Le premier prélèvement est appliqué à toute commune dont le potentiel financier par habitant est supérieur d'au moins 25 % au potentiel financier moyen des communes de la région (à l'exception des communes par ailleurs éligibles à la DSU ou au FSRIF<sup>(1)</sup>). Le second prélèvement concerne les communes et les EPCI à taxe professionnelle de zone dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures à trois fois la moyenne nationale des bases de taxe professionnelle par habitant. Le second prélèvement assure donc une redistribution portant spécifiquement sur la taxe professionnelle, qui est l'impôt dont les bases sont le plus inégalement réparties entre collectivités.

#### **LES CONTRIBUTIONS DES COMMUNES D'ÎLE-DE-FRANCE AU FSRIF (en millions d'euros)**

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Évolution</b>
Premier prélèvement	144,291	145,736	1 %
Second prélèvement	25,910	27,656	6,74 %
<b>Total</b>	<b>170,201</b>	<b>173,392</b>	<b>1,87 %</b>

*Source : Direction générale des collectivités territoriales*

Les FDPTP, qui assurent une péréquation entre les communes d'un même département (ainsi qu'au profit de communes des départements limitrophes dans certains cas), sont pour leur part alimentés par :

(1) Cette exception bénéficie en 2006 à quatre communes : Chevilly-Larue, Gennevilliers, Nanterre et Saint-Ouen.

— un prélèvement facultatif opéré par le conseil général sur les recettes départementales procurées par la taxe professionnelle ;

— le produit de l'écêtement des bases de taxe professionnelle des établissements dits exceptionnels ;

— le prélèvement sur recettes au titre de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle.

**LES RESSOURCES DES FDPTP ET LEUR ATTRIBUTION**  
(en millions d'euros)

	2004	2005	Évolution
Produit écêté	643	685	+ 6,53 %
Reversements prioritaires	293	243	- 17,1 %
Reversement aux communes concernées	153	185	+ 20,9 %
Reversement aux communes défavorisées	197	257	+ 30,45 %

Source : Direction générale des collectivités territoriales

Ce sont au total plus de 800 millions d'euros qui sont consacrés à la péréquation horizontale et atténuent dans une certaine mesure les écarts de richesse fiscale entre collectivités territoriales.

***b) Les perspectives pour 2007 : de nouvelles contraintes et une nouvelle marge de manœuvre***

La loi de finances pour 2006 a été l'occasion de voter un dispositif original de plafonnement de la taxe professionnelle (article 85), qui doit entrer en vigueur à compter de l'année 2007. En vertu de ce dispositif, la taxe professionnelle est plafonnée à 3,5 % de la valeur ajoutée des entreprises. Le coût de ce dégrèvement sera réparti entre l'État et les collectivités territoriales :

— l'État prendra à sa charge la différence entre le plafond calculé en pourcentage de la valeur ajoutée (3,5 %) et la cotisation de taxe professionnelle qui serait acquittée sur la base d'un taux de référence <sup>(1)</sup> ;

— les collectivités et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre prendront à leur charge les hausses de taux dépassant le taux de référence (ticket modérateur).

Ainsi, une marge de manœuvre est ôtée aux collectivités et l'on peut pour cette raison regretter l'absence de report de cette réforme. D'après les simulations qui ont pu être effectuées par Dexia Crédit Local, le plafonnement aurait pour conséquence une baisse des recettes de taxe professionnelle de l'ordre de :

---

(1) Le taux de référence est le taux de l'année 2005, dans la limite du taux de l'année 2004 majoré de 5,5 % pour les communes et EPCI, de 7,3 % pour les départements et de 5,1 % pour les régions.

- 290 millions d'euros pour les régions ;
- 250 millions d'euros pour les départements ;
- 70 millions d'euros pour le secteur communal.

En effet, la compensation assurée par l'État est plafonnée au taux de taxe professionnelle de l'année 2005, dans la limite du taux de l'année 2004 majoré de 5,5 % pour les communes et EPCI, de 7,3 % pour les départements et de 5,1 % pour les régions, et les hausses de taux intervenues en 2006 ou supérieures à ces limites par catégories de collectivités ne sont pas prises en compte.

Une étude plus précise commandée par l'AMGVF, portant sur les établissements publics de coopération intercommunale membres de l'association <sup>(1)</sup>, met en valeur l'importance des tickets modérateurs qui pèseront sur ces EPCI à fiscalité propre. Aussi, l'un des effets induits du plafonnement de la taxe professionnelle pourrait être le recours accru à la fiscalité mixte de la part des EPCI à fiscalité propre, afin de disposer de recettes fiscales non plafonnées.

La loi de finances pour 2006 a également instauré un dispositif dénommé bouclier fiscal (article 74), permettant à compter de l'année 2006 le plafonnement à 60 % du revenu des impositions suivantes acquittées par le contribuable : impôt sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune, taxes foncières et taxe d'habitation afférentes à l'habitation principale. Le coût de ce dispositif, qui comprend à la fois des impôts d'État et des impôts locaux, sera pris en charge par les collectivités territoriales à concurrence de la part des impôts locaux dans le montant total des impositions concernées par le plafonnement. Il s'agit donc d'une nouvelle source d'amputation financière qui, combinée avec la précédente, peut affecter la qualité du service public local.

En revanche, une marge de manœuvre nouvelle est accordée à une catégorie de collectivités territoriales à compter de l'année 2007 : les régions, qui pourront moduler le taux de la fraction de TIPP qu'elles perçoivent. Pour l'heure, seule la région Haute-Normandie a décidé de majorer les tarifs de TIPP, dans les limites maximales autorisées, pour l'essence sans plomb comme pour le gazole. Si l'ensemble des régions utilisaient leurs capacités maximales de modulation à la hausse, elles pourraient espérer, pour l'année 2007, un gain global de l'ordre de 500 millions d'euros <sup>(2)</sup>.

---

(1) Premières simulations de l'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur les groupements membres de l'Association des Maires des Grandes Villes, avril 2006.

(2) Sur la base d'une prévision d'évolution de l'assiette similaire à l'évolution de l'assiette constatée en 2006.

### LA MODULATION DU TARIF DE TIPP PAR LES RÉGIONS

Le 25 octobre 2005, le Conseil des ministres de l'Union européenne a autorisé la France à appliquer, à compter de 2007, pour une durée de trois ans, des tarifs différenciés au niveau régional pour la TIPP. Dans la mesure où la décision communautaire ne permet qu'une baisse des tarifs, l'octroi du pouvoir de modulation des taux de TIPP par les régions est rendu effectif selon le mécanisme suivant :

- les tarifs de TIPP sont majorés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 ;
- cette majoration est neutralisée pour le consommateur en 2006 car l'État utilise sa capacité de réduction (à hauteur de 1,77 euro par hectolitre pour l'essence sans plomb et de 1,15 euro par hectolitre pour le gazole) ;
- à compter de 2007, les régions sont autorisées à renoncer en tout ou partie à cette réduction, pour l'un ou l'autre ou les deux types de carburant.

La délibération du conseil régional fixant le niveau de la TIPP doit être prise avant le 30 novembre de l'année qui précède et doit être notifiée à la Douane, qui procédera à la publication des tarifs de TIPP ainsi modifiés au plus tard à la fin de la première quinzaine du mois de décembre.

## 2. Encadrer la fiscalité locale

La réflexion relative à l'encadrement des variations des taux des impôts locaux vise à répondre à un problème sans doute moins fréquent qu'il n'y paraît : celui des politiques locales dispendieuses fondées sur une pression fiscale excessive. Une restriction trop forte de la possibilité d'augmenter les recettes fiscales locales pourrait avoir des répercussions négatives sur l'autonomie financière des collectivités locales et sur leur capacité à répondre aux objectifs politiques locaux. De plus, l'exigence d'un vote en équilibre des budgets de fonctionnement locaux impose aux collectivités des contraintes que l'État ignore, puisqu'il s'est dispensé de cette règle.

### *a) Entre encadrement et modulation des taux des impôts locaux*

Les dispositions fiscales récentes, évoquées ci-dessus, illustrent la mise en œuvre de deux logiques pouvant sembler à première vue contradictoires :

- la limitation des conséquences des hausses de fiscalité locale pour les contribuables locaux (pour les entreprises par le plafonnement de la taxe professionnelle ; pour les ménages par le bouclier fiscal) ;
- l'extension à de nouvelles recettes fiscales de la possibilité de modulation des taux (avec le tarif régional de TIPP).

La question qui se pose est celle de la marge de manœuvre qui doit être garantie aux collectivités, en tenant compte de leur autonomie financière ainsi que de l'objectif d'équilibre de leurs comptes. Votre rapporteur considère que la modulation des taux des impôts locaux ne devrait pas davantage être encadrée et suggère même que les collectivités dont le produit fiscal est inférieur à la moyenne de

leur strate puissent bénéficier d'une déliaison complète des taux des quatre impôts locaux directs.

Il importe de rechercher une voie médiane, qui offre les avantages de la modulation et ceux de l'encadrement des taux des impôts locaux, comme s'y est imparfaitement efforcé le législateur dans la loi de finances pour 2006. Il faut dans le même temps rester vigilant à l'égard de toute approche exclusivement macro-économique qui, en négligeant la diversité des situations des collectivités territoriales, pourrait avoir pour conséquence de restreindre excessivement l'autonomie financière des collectivités et, par conséquent, de porter atteinte à leur libre administration.

### ***b) Le nécessaire maintien de l'autonomie financière***

Le ratio d'autonomie financière des collectivités territoriales, tel qu'il a été défini par le législateur et qu'il est mesuré chaque année, doit permettre de mesurer le degré d'autonomie des collectivités et de s'assurer que ces collectivités conservent ainsi réellement la liberté d'administration qui leur est constitutionnellement garantie.

#### **RATIO D'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

<b>Année</b>	<b>Communes et EPCI</b>	<b>Départements</b>	<b>Régions</b>
2003	60,8 %	58,6 %	41,7 %
2004	61,3 %	63,4 %	40,8 %

*Source : Rapport au Parlement sur le ratio d'autonomie financière des collectivités territoriales*

Le rapport remis au Parlement en juin 2006 a permis de constater que le ratio d'autonomie financière a évolué positivement pour les communes et les départements entre 2003 et 2004. En revanche, le ratio d'autonomie financière des régions a baissé de 41,7 % en 2003 à 40,8 % en 2004. Il est possible que cette baisse soit seulement conjoncturelle. Si, en revanche, le rapport qui sera remis au Parlement en juin 2007 confirmait une dégradation du ratio d'autonomie financière des régions pour l'année 2005, il reviendrait alors au législateur de prendre les mesures qui s'imposent dans le cadre de la loi de finances pour 2008 <sup>(1)</sup>. La direction générale des collectivités territoriales, dans ses réponses aux questions posées par votre rapporteur, a estimé que « *plusieurs éléments laissent à penser que le ratio des régions connaîtra, pour 2005, une amélioration. Il faut en effet rappe-*

---

(1) *En vertu de l'article 5 de la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, si, pour une catégorie de collectivités, la part de ressources propres diminue par rapport au niveau de 2003, une loi de finances devra arrêter les dispositions nécessaires afin de corriger cette diminution et de restaurer un ratio d'autonomie financière au moins égal à celui de 2003. Le terme qui est fixé pour restaurer le ratio d'autonomie financière est celui de la loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat aura été fait. La loi organique a fixé un terme relativement lointain afin d'éviter que le législateur ne soit amené à corriger trop rapidement une diminution du ratio d'autonomie financière qui pourrait n'être que transitoire.*

*ler le transfert d'une fraction de tarif de la TIPP aux régions ainsi que les hausses des taux des impôts directs locaux votées en 2005. »*

Ainsi, les premiers résultats concernant le ratio d'autonomie financière tendent à prouver que l'obligation de conserver un ratio équivalant à celui atteint par chaque catégorie de collectivités en 2003 ne sera pas toujours aisée à respecter. On peut craindre qu'un encadrement excessif de la fiscalité locale, en privant les collectivités de la possibilité d'augmenter leurs recettes fiscales, provoque une baisse du ratio d'autonomie financière.

L'encadrement de la fiscalité locale semble par conséquent devoir porter de préférence sur le plafonnement, plutôt que sur l'interdiction de moduler les taux des impôts locaux. En effet, alors que l'interdiction de modulation des taux revient à priver les collectivités de tout pouvoir de décision sur le niveau de la fiscalité locale, et par conséquent de toute autonomie financière réelle, le plafonnement de l'impôt local permet de limiter les hausses de fiscalité excessives sans pour autant priver les collectivités d'une marge de manœuvre nécessaire.

Enfin, en l'attente d'une réforme globale de la fiscalité locale qui s'impose, votre rapporteur regrette qu'une mesure permettant de prendre en compte les bases nettes, et non les bases brutes, dans le cadre des critères de répartition des dotations aux collectivités, n'ait pas été mise en œuvre. Cette mesure aurait en effet permis d'encourager les abattements et exonérations de fiscalité locale accordés de leur propre chef par les collectivités, que ce soit pour la taxe d'habitation des ménages à revenu modeste ou pour la taxe professionnelle des entreprises s'implantant dans certaines zones d'activité.

### **3. Gérer la fiscalité locale**

#### *a) Les dégrèvements et exonérations d'impôts locaux*

Le dégrèvement d'un impôt local est l'opération par laquelle l'État prend à sa charge, en tout ou partie, le montant de l'impôt voté par la collectivité. Ainsi, tout dégrèvement transfère une partie de la charge de l'impôt local du contribuable local vers le budget de l'État, et la hausse des taux des impôts locaux se traduit par une hausse corrélative des montants dégrévés.

En 2007, comme en 2006, les dégrèvements d'impôts locaux figurent dans le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » de la mission « Remboursements et dégrèvements » dans la mesure où il s'agit d'une charge pour le budget de l'État. La spécificité de ces crédits est d'être des crédits évaluatifs, comme le permet l'article 10 de la loi organique relative aux lois de finances.

**LES DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX**  
(en millions d'euros)

	Dégrèvements en 2006	Dégrèvements prévus pour 2007	Évolution des dégrèvements
Taxe professionnelle	9 450	9 800	+ 3,7 %
Taxe d'habitation	2 800	3 020	+ 7,85 %
Taxes foncières	540	588	+ 8,88 %
<b>Total</b>	<b>12 790</b>	<b>13 408</b>	<b>+ 4,83 %</b>

*NB : Outre les dégrèvements qui sont mentionnés dans le tableau ci-dessus, il convient de mentionner les admissions en non valeur, qui ne peuvent, en raison de leur mode de comptabilisation actuel, être distinguées par impôt. Ces admissions en non valeur, qui se sont élevées à 700 millions d'euros en 2006, s'élèveront à 680 millions d'euros en 2007.*

*Source : documents budgétaires*

L'importance des montants dégrévés est variable selon l'impôt local concerné. Ainsi, plus du tiers de la taxe professionnelle est pris en charge par l'État, près du quart de la taxe d'habitation, mais moins de 5 % des taxes foncières.

Les exonérations d'impôts locaux, qui sont décidées par le législateur, sont compensées par le versement de prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales.

Le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale s'élève à 2 753,66 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007. Ce prélèvement sur recettes comprend :

- 1 234 millions d'euros au titre des exonérations de taxe d'habitation ;
- 392 millions d'euros au titre des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- 492 millions d'euros au titre des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- 557 millions d'euros au titre des exonérations de taxe professionnelle ;
- 70 millions d'euros au titre de diverses exonérations relatives à la Corse ;
- 9 millions d'euros au titre de la suppression de l'imposition communale sur les jeux automatiques, en vertu d'un amendement de M. Richard Mallié et Mme Bérengère Poletti adopté par l'Assemblée nationale.

Deux autres prélèvements sur recettes dont l'origine est liée à la compensation d'exonérations d'impôts locaux sont :



— la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, pour un montant de 118 millions d'euros en 2007 ;

— la dotation de compensation de la taxe professionnelle, pour un montant de 1 071 millions d'euros en 2007.

Enfin, il convient de rappeler qu'une grande partie de la DGF est composée de compensations d'exonérations qui ont été intégrées dans cette dotation. En 2006, 15 419 millions d'euros étaient ainsi compensés par le biais de la DGF. En 2007, ce sont 15 870 millions d'euros qui seront ainsi compensés.

**LES COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS D'IMPÔTS LOCAUX  
(en millions d'euros)**

	Exonérations en 2006	Exonérations prévues pour 2007	Évolution des exonérations
Prélèvement « compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale »	2 677,44	2 753,66	+ 2,84 %
Prélèvement DCTP	1 193,694	1 071,655	- 10,3 %
Prélèvement « suppression de la part salaire de la TP »	115,824	118,722	+ 2,54 %
Part de DGF compensant des exonérations	15 419	15 870	+ 2,92 %
Total	19 405,958	19 814,037	+ 2,1 %

Source : documents budgétaires

Les dégrèvements et compensations d'exonérations pourraient ne pas susciter des interrogations, si la fiscalité locale n'avait pas connu une croissance importante et si ces dégrèvements et exonérations, au fil des réformes, n'étaient devenus de plus en plus nombreux et conséquents. Les seuls dégrèvements s'élèvent désormais à près du sixième du produit de la fiscalité locale.

Par le biais des dégrèvements, les décisions de hausse des impôts locaux ne sont pas sans conséquences sur les finances publiques de l'État. Dans le même temps, l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale qui vote une hausse des taux des impôts locaux ne perçoit pas les conséquences de cette hausse pour le budget de l'État.

Il semble donc nécessaire d'établir une information précise, dès le stade de la préparation et du vote du budget de la collectivité territoriale, sur le montant de la fiscalité locale qui est dans les faits pris en charge par l'État. Cette information pourrait être utilement complétée par une information relative aux conséquences financières des variations des taux des impôts locaux pour le budget de l'État.

L'audit relatif aux dégrèvements d'impôts locaux, qui a été demandé par le ministre délégué au budget dans le cadre de la quatrième vague des audits de

modernisation, devrait permettre d'améliorer la connaissance de ces dégrèvements ainsi que l'information des collectivités et des contribuables qui en bénéficient.

Les compensations d'exonérations connaissent pour leur part une croissance qui correspond à celle des dotations aux collectivités territoriales. Par conséquent, la réflexion sur les compensations d'exonérations s'inscrit dans le cadre plus général de la réflexion sur l'encadrement de la croissance des dotations.

***b) Les avances de l'État aux collectivités territoriales***

L'impôt local est perçu par le Trésor public pour le compte des collectivités territoriales. Par conséquent, un mécanisme d'avances aux collectivités territoriales garantit le versement mensuel par l'État à ces dernières d'un douzième du produit des impôts locaux voté pour l'année par chaque collectivité. Ce versement mensuel, qui était assuré jusqu'en 2005 par un compte d'avances aux collectivités, est désormais assuré, en vertu de l'article 46 de la loi de finances pour 2006, par un compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

La création de ce compte de concours financier a permis de pallier les difficultés de trésorerie que connaissaient les départements en raison de l'irrégularité de la recette de TIPP versée pour compenser le coût du transfert des dépenses de RMI.

### **LE VERSEMENT MENSUEL DE LA PART DE TIPP COMPENSANT LE TRANSFERT DU RMI AUX DÉPARTEMENTS**

En 2004 et 2005, chaque département recevait les 15 et 30 de chaque mois une part de la TIPP réellement perçue sur le territoire national, sur la base de la consommation effective de carburant. Or la recette de TIPP est très variable d'un mois à l'autre, et certains départements pouvaient ainsi être confrontés à des difficultés de trésorerie.

Désormais, le compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales » retrace au sein d'une de ses actions le versement de la part de TIPP affectée à chaque département, cette part étant dorénavant versée mensuellement à raison d'un douzième du montant du droit annuel à compensation de chaque département. Il est ainsi remédié à la saisonnalité de la TIPP effectivement perçue par l'État.

La loi prévoit par ailleurs que si le produit affecté à chaque département représente un montant annuel supérieur au montant total de son droit à compensation, la différence fera l'objet d'un versement complémentaire dès ce montant connu. Ainsi, les départements continueront à bénéficier, le cas échéant, du dynamisme de la TIPP, le surplus correspondant à l'évolution de l'assiette étant versé en fin d'année par l'État. Inversement, en cas de baisse de l'assiette de TIPP, les départements continueront à recevoir leurs attributions mensuelles de telle sorte qu'à la fin de l'année, le montant total qui leur est attribué égalise leur droit à compensation.

Il convient de souligner qu'un objectif de performance relatif à la mise à disposition des avances mensuelles de TIPP aux départements a été ajouté cette année aux trois objectifs de performance destinés à renseigner le programme « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes ».

En 2006, les avances aux collectivités de métropoles sur le montant des impositions locales se sont élevées à 70 110 millions d'euros. En 2007, ce compte d'avances s'élèvera à 73 400 millions d'euros. La prévision pour 2007 intègre une progression des émissions et recouvrements d'impôts locaux de l'ordre de 4,7 %, tandis que la prévision pour 2006 se fondait sur une progression de l'ordre de 2 %.

Au titre des avances aux départements sur le produit de la TIPP, 4 941 millions d'euros seront avancés en 2007. Enfin, les avances au titre des difficultés momentanées de trésorerie et en faveur des collectivités qui décident de contracter un emprunt à moyen et long terme s'élèvent à 6 800 millions d'euros en 2007, tout comme en 2006.

Si le système d'avances sur le produit des impôts locaux est efficace et permet de garantir des ressources mensuelles régulières pour les collectivités territoriales, il serait important de souligner les coûts que représente cet avantage accordé par l'État aux collectivités (coût de gestion, coût de l'impôt non recouvré, coût de trésorerie) et dans quelle proportion les frais d'assiette et de recouvrement et les frais de dégrèvements et d'admission en non valeur permettent de couvrir ces coûts.

## C. LES DOTATIONS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### 1. La principale ressource des collectivités territoriales

#### *a) L'importance des dotations versées par l'État*

L'État assure aux collectivités territoriales la compensation financière des dégrèvements et exonérations d'impôts locaux, les avances mensuelles sur le produit des impôts locaux, des transferts de fiscalité et enfin le versement de dotations.

Ces dotations, qui ont leur origine dans la transformation d'impôts locaux en subventions ou dans la compensation de dépenses mises à la charge des collectivités, sont pour partie versées sous la forme d'un prélèvement sur recettes et pour partie comprises dans la mission budgétaire « Relations avec les collectivités territoriales ». Elles représentent en 2006 près de 52 322 millions d'euros.

L'architecture des dotations de l'État, devenue progressivement très complexe, a été réformée en 2004-2005. Cette réforme a été l'occasion de réviser les critères d'attribution de ces dotations, notamment en vue d'améliorer leur effet péréquateur. La dotation globale de fonctionnement a intégré en son sein un ensemble de dotations et compensations fiscales jusqu'alors disparates. Le montant de la DGF est ainsi passé de 18 812 millions d'euros en 2003 (soit 32 % des concours financiers de l'État aux collectivités) à 36 740 millions d'euros en 2004 (soit 62 % de ces concours financiers). La part consacrée à la péréquation au sein de la DGF a progressé dans le même temps de manière non négligeable : s'élevant à 4 504 millions d'euros en 2004 (soit 12,26 % du montant total de la DGF), elle atteint 5 468 millions d'euros en 2006 (soit 14,35 % du montant total de la DGF).

La croissance des dotations est soutenue, en raison du regroupement de la plupart d'entre elles au sein d'une enveloppe normée, dont la progression annuelle est, depuis 2001, égale à celle de l'indice prévisionnel des prix à la consommation majoré du tiers de la croissance du PIB pour la dernière année. Les dotations incluses dans l'enveloppe normée représentent 44 520 millions d'euros en 2006, soit près de 85 % de l'ensemble des dotations de l'État en faveur des collectivités territoriales. Ainsi, le mécanisme de l'enveloppe normée garantit une progression annuelle des recettes dont bénéficient les collectivités territoriales.

### ***b) Un contrat de croissance et de solidarité maintenu en 2007***

Institué pour trois ans par la loi de finances pour 1999, le contrat de croissance et de solidarité a, depuis la loi de finances pour 2002, été reconduit chaque année. Le projet de loi de finances pour 2007 ne fait pas exception, et assure une progression supérieure à celle de l'inflation aux dotations versées par l'État aux collectivités locales.

#### **LE CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ : UN FACTEUR DE PROGRESSION SUBSTANTIELLE DES DOTATIONS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

<b>Taux de croissance</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
de l'enveloppe normée	1,89 %	1,67 %	2,62 %	2,38 %	2,54 %
des DGF, DGD, DSI et DEL	2,29 %	1,93 %	3,29 %	2,67 %	2,92 %
des dotations d'équipement	2,6 %	3,7 %	3 %	4 %	2,9 %

Les dotations sous enveloppe croîtront de 2,54 % en 2007, après avoir crû de 2,38 % en 2006.

En 2006, le taux de croissance des dotations d'investissement a été de 4 %, par application du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. En 2007, le taux de croissance appliqué à ces dotations sera de 2,9 %.

En ce qui concerne les principales dotations de fonctionnement, le taux de croissance, correspondant au taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages pour 2007 majoré de la moitié du taux d'évolution du PIB en volume pour 2006, sera en 2007 de 2,925 %, après avoir été de 2,675 % en 2006.

## **2. Des dotations par prélèvements sur recettes majoritaires**

### ***a) La DGF***

En vertu des hypothèses de croissance pour 2007, la DGF devrait augmenter en 2007 de 2,925 %.

Il est cependant soustrait au montant de la dotation globale de fonctionnement pour 2007 le montant de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement pour 2005, qui est négatif (17,9 millions d'euros), ainsi que le montant correspondant à la recentralisation de certaines compétences sanitaires (9,2 millions d'euros). La DGF est d'autre part majorée de 35,815 millions d'euros pour 2007 au titre de la suppression de la première part de la DGE <sup>(1)</sup>.

(1) En 2006, la DGF des départements a été majorée, en compensation de la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement, de 54,3 millions d'euros au titre de la première part versée en fonction de la longueur de la voirie et de la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal, de 118 millions d'euros au titre des investissements réalisées entre 2002 et 2004 et enfin de 15 millions d'euros au titre de la première part versée aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

• ***La répartition de la croissance de la DGF***

Le taux d'évolution de chacune des composantes de la dotation globale de fonctionnement pour l'exercice 2007 n'est pas connu à ce jour, puisqu'il résultera, tout comme l'an dernier, du choix du Comité des finances locales, au début de l'année 2007.

En 2006, le choix du Comité des finances locales a été, tendanciellement, la préservation de la croissance des parts forfaitaires de la dotation globale de fonctionnement, plutôt qu'une accentuation trop forte du montant des parts consacrées à la péréquation.

**LES TAUX DE CROISSANCE DES PARTS FORFAITAIRES DE LA DGF**

<b>Dotation</b>	<b>Encadrement du taux de croissance de la dotation en 2006</b>	<b>Taux choisi par le Comité des finances locales pour 2006</b>
DGF forfaitaire de base des communes	0 % à 75 %	75 %
DGF compensation des communes	0 % à 50 %	50 %
DGF forfaitaire des départements	30 % à 70 %	50 %
DGF forfaitaire des régions	75 % à 95 %	88 %

Il est cependant possible que, dans l'avenir, le CFL souhaite accentuer la progression des dotations de péréquation.

Afin d'inciter progressivement le CFL à renforcer les politiques de péréquation, l'article 12 du projet de loi de finances pour 2007 apporte de nouvelles possibilités de modulation des dotations forfaitaires :

— la garantie de la dotation de base des communes n'est plus indexée sur 25 % du taux de croissance de la DGF mais sur un taux fixé par le CFL entre 0 % et 25 % du taux de croissance de la DGF ;

— la fourchette d'indexation de la garantie de la part forfaitaire de la DGF des départements est abaissée entre 0 % et 50 % du taux de croissance de la DGF (la fourchette d'indexation de la dotation forfaitaire demeurant pour sa part de 30 % à 70 %) ;

— la fourchette d'indexation de la part forfaitaire de la DGF des régions, qui est actuellement de 75 % à 95 % du taux de croissance de la DGF, est abaissée entre 60 % et 90 % du taux de croissance de la DGF.

Ces nouvelles possibilités de modulation des parts respectives des dotations forfaitaires et des dotations de péréquation, si elles sont utilisées par le CFL, pourraient permettre de consacrer 100 millions d'euros supplémentaires au profit de la péréquation en 2007.

Mais il ne faudrait pas que cette modulation se traduise par une évolution de la DGF attribuée à certaines collectivités inférieure au taux d'inflation. En effet, une dotation versée à certaines collectivités qui augmenterait dans des proportions inférieures à celles de l'inflation contraindrait les collectivités en question à compenser cette perte soit par une hausse de fiscalité soit par un ajustement en termes de service rendu aux habitants.

En 2006, la dotation globale de fonctionnement des communes et des intercommunalités s'est élevée à 21 934,9 millions d'euros. Dans le projet de loi de finances pour 2007, la dotation globale de fonctionnement des communes et des intercommunalités augmente de 477,1 millions d'euros.

Après avoir atteint 11 301 millions d'euros en 2006, la DGF des départements s'élèvera à 11 587 millions d'euros en 2007.

La DGF des régions croîtra pour sa part de 127 millions d'euros en 2007, pour s'établir ainsi à 5 202 millions d'euros. De plus, l'article 12 du projet de loi de finances pour 2007 prévoit un versement mensuel de la part forfaitaire de la DGF des régions.

#### **LA QUESTION DU RETOUR À LA FRAGMENTATION DE LA DGF**

L'article 20 de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux a créé une nouvelle part au sein de la dotation forfaitaire des communes, en faveur des communes situées dans le cœur d'un parc national. Le montant attribué à cette nouvelle part croîtra ensuite selon le même taux que celui appliqué à la dotation forfaitaire. Le Gouvernement a proposé, par voie d'amendement au projet de loi de finances pour 2007, d'attribuer 3 millions d'euros à cette nouvelle part.

Il convient de s'interroger sur la pertinence de la création d'une nouvelle part au sein de la dotation globale de fonctionnement, dédiée à un petit nombre de communes, alors même que la réforme récente des dotations visait justement la globalisation et la simplification de ces dotations. Le Comité des finances locales, lors de sa contribution à la réflexion sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement, avait considéré comme peu souhaitable qu'une politique sectorielle soit désormais financée par une nouvelle part créée au sein de la dotation globale de fonctionnement.

#### **• *Les aménagements récents de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale***

Les réformes des règles d'attribution de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), prévues par l'article 142 de la loi de finances pour 2006, portent leurs fruits. Les nouvelles modalités de répartition de l'enveloppe réservée aux communes de 5 000 à 9 999 habitants leur assurent une progression des montants par habitant égale à celle des montants par habitant de la DSU des communes de 10 000 habitants et plus. L'extension du bénéfice de la DSU aux communes de plus de 200 000 habitants bénéficie à sept communes : Marseille, Toulouse, Montpellier, Rennes, Nantes, Lille et Strasbourg.

Par ailleurs, l'article 27 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a prévu d'inclure les logements-foyers dans la liste des logements sociaux pris en compte pour l'attribution de la DSU.

Tout comme l'an dernier, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale doit bénéficier en 2007 d'une augmentation prioritaire de 120 millions d'euros, prélevée sur le solde de la variation annuelle de la dotation d'aménagement. Ainsi, la DSU s'élèvera au minimum à 999 millions d'euros pour l'année 2007. Le rapporteur se félicite de cette hausse de la DSU et estime que la reconduction annuelle de cette augmentation jusqu'en 2009 est un apport précieux pour les communes qui y sont éligibles.

### ***b) Le fonds de compensation pour la TVA***

En 2006, le montant prévisionnel du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) inscrit en loi de finances était de 4 030 millions d'euros. Les prévisions d'exécution s'élèvent à 4 531,7 millions d'euros. L'écart considérable entre le montant prévisionnel initial et les prévisions d'exécution peut s'expliquer par la réforme des conditions d'éligibilité à ce fonds. En effet, en vertu de l'article 42 de la loi de finances pour 2006, les collectivités peuvent bénéficier du FCTVA dans le cadre de dépenses pour un bien confié à un tiers intervenant soit dans le cadre d'une délégation de service public soit pour la réalisation d'une prestation de service au profit de la collectivité.

Un amendement de notre collègue Michel Bouvard au projet de loi de finances pour 2007, adopté par l'Assemblée nationale, prévoit de compléter la réforme des conditions d'éligibilité intervenue en 2006 en étendant l'éligibilité au FCTVA aux travaux réalisés sur les monuments historiques inscrits ou classés appartenant à des collectivités territoriales, quels que soient le mode de location et l'affectation finale de ces édifices. Votre rapporteur souhaite par ailleurs attirer l'attention du Gouvernement sur la jurisprudence récente concernant l'éligibilité au FCTVA (notamment l'arrêt du Conseil d'État *Ministre de l'Intérieur c/département du Lot-et-Garonne* du 27 juillet 2005), qui devrait être prise en compte de manière plus complète dans la circulaire du 22 juin 2006.

Le FCTVA est un prélèvement sur recettes qui a connu au cours de la législature une croissance soutenue. Il convient de souligner que la croissance de ce prélèvement dépend de l'évolution des dépenses d'équipement des collectivités territoriales. Le dynamisme du FCTVA n'est donc que la meilleure illustration du dynamisme et de l'importance de l'investissement public local.



**LA PROGRESSION DU FCTVA  
(en millions d'euros)**

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Montant versé aux communes	2 043	2 070	1 911	2 051	
Montant versé aux EPCI	484	514	543	600	
Montant versé aux départements	784	870	889	880	
Montant versé aux régions	291	314	326	378	
Montant total	3 794	3 924	3 768	3 993	4 531

Source : Direction générale des collectivités territoriales

Pour l'année 2007, le montant prévisionnel du FCTVA est de 4 711 millions d'euros, soit une hausse de 16,9 % par rapport au montant prévisionnel initial pour l'année 2006. Le FCTVA représente à lui seul plus du tiers de l'augmentation totale des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, ce qui atteste le dynamisme d'un investissement au service du développement local.

***c) Les autres dotations par prélèvements sur recettes***

**La dotation de compensation de la taxe professionnelle**, qui permet de compenser certaines mesures fiscales ayant diminué le montant de la taxe professionnelle perçue par les collectivités territoriales, est la variable d'ajustement des dotations de l'enveloppe normée. C'est la raison pour laquelle elle se caractérise par une baisse continue, de 10,64 % entre 2004 et 2005, de 9,68 % entre 2005 et 2006 et de 10,3 % entre 2006 et 2007. La dotation de compensation de la taxe professionnelle, qui s'élevait à 1 193,694 millions d'euros en 2006, s'élèvera par conséquent à 1 071,655 millions d'euros en 2007.

**Le produit des amendes forfaitaires de police de la circulation** fait l'objet d'un prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales. La loi de finances initiale pour 2006 avait ouvert 620 millions d'euros au titre du produit à mettre en répartition entre les collectivités territoriales en 2006, puis la loi de finances rectificative pour 2005 a ajouté 101 millions d'euros au titre de la régularisation de l'exercice 2004. Pour l'année 2007, le montant du prélèvement est évalué à 680 millions d'euros.

**LES NOUVELLES RÈGLES DE RÉPARTITION DES RECETTES PROVENANT  
DES SYSTÈMES AUTOMATIQUES DE CONTRÔLE DES INFRACTIONS  
AU CODE DE LA ROUTE**

De 2004 à 2006, les recettes liées aux systèmes automatiques de contrôle et de sanction ont été affectées au budget général de l'État.

L'article 49 de la loi de finances pour 2006 a institué un nouveau mode de répartition du produit des amendes provenant des dispositifs de contrôle et de sanction automatisés. Le produit de ces amendes est affecté :

— à hauteur de 60 % et dans la limite de 140 millions d'euros, au compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » ;

— à hauteur de 40 % et dans la limite de 100 millions d'euros, à l'Agence de financement des infrastructures de transports en France ;

— pour le solde éventuel (au-delà de 240 millions d'euros), au profit des collectivités territoriales.

**La compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle** correspond à la part de la compensation versée par l'État au titre de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle qui est versée aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Elle s'élèvera en 2007 à 118,722 millions d'euros.

**La dotation spéciale pour le logement des instituteurs** connaît depuis quelques années une diminution continue, due à la baisse du nombre d'ayants-droit du fait de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles. Cette dotation, qui s'élevait à 293,5 millions d'euros en 2002, ne s'élevait ainsi plus qu'à 135,7 millions d'euros en 2006. En 2007, la dotation spéciale pour le logement des instituteurs s'élèvera à 88,192 millions d'euros.

**La dotation élu local**, comprise dans l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité, s'est élevée à 60,544 millions d'euros en 2006. Elle a notamment bénéficié d'un abondement à hauteur de 10,5 millions d'euros prélevé sur la fraction péréquation de la dotation de solidarité rurale. Les 23 719 communes qui bénéficient en 2006 de cette dotation élu local voient leur dotation unitaire annuelle s'élever à 2 552 euros. Le taux de croissance de la dotation élu local, identique à celui de la dotation globale de fonctionnement, la portera en 2007 à 62,059 millions d'euros.

**3. Les dotations de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**

*a) La dotation générale de décentralisation*

La dotation générale de décentralisation figurant dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'établira en 2007 à 1 347,095 millions d'euros, contre seulement 1 118,280 millions d'euros en 2006.

Cette évolution est d'abord l'effet de l'indexation de la DGD, qui est identique à celle de la DGF, soit 2,925 % pour l'année 2007.

Cette évolution est d'autre part l'effet d'un changement de périmètre.

Les crédits de DGD relatifs aux transferts de compétences intervenus dans le domaine de la culture au profit des départements, qui figuraient en 2006 dans la mission « Culture », sont désormais inscrits dans le programme « Concours financier aux départements », pour un montant de 88,262 millions d'euros.

D'autres mouvements des crédits DGD ont lieu en direction du programme « Concours spécifique et administration » :

— les crédits du concours pour les bibliothèques, qui figuraient en 2006 dans la mission « Culture », répartis entre les bibliothèques municipales de prêt et les bibliothèques départementales de prêt, pour un montant de 78,78 millions d'euros pour 2007 ;

— les crédits du concours particulier relatif aux autorités organisatrices des transports urbains, qui figuraient auparavant dans le programme « Concours financiers aux communes et groupements de communes », pour un montant de 86,1 millions d'euros pour 2007 ;

— les crédits du concours particulier en faveur des ports maritimes décentralisés, qui figuraient auparavant dans le programme « Concours financiers aux départements », pour un montant de 16,6 millions d'euros pour 2007.

Le regroupement de ces différents crédits DGD dans le programme « Concours spécifique et administration » tient au fait qu'ils sont distribués à des collectivités territoriales de catégories différentes, et ne peuvent pas figurer dans un programme dédié à l'une ou l'autre catégorie de collectivités territoriales.

La dispersion de la DGD entre plusieurs missions est par conséquent désormais atténuée. Pour l'année 2007, les seuls crédits de DGD ne figurant pas dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sont ceux de la DGD formation professionnelle, qui demeurent rattachés à la mission « Travail » et représentent 1 651,4 millions d'euros.

**L'ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR LA  
DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION  
(en millions d'euros)**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>
DGD communes	207,525	126,625
DGD départements	157,026	250,476
DGD régions	756,232	788,542

*NB : Les montants mentionnés dans ce tableau ne comprennent ni la DGD formation professionnelle, qui figure dans la mission « Travail » (pour un montant de 1 651 millions d'euros), ni les parts de DGD figurant dans le programme « Concours spécifiques et administrations », (pour un montant de 181 millions d'euros) qui ne peuvent être établies par catégorie de collectivité.*

*Source : documents budgétaires*

***b) Les dotations d'investissement de la mission***

En 2007, comme lors des années précédentes, les dotations d'investissement bénéficient d'un taux de croissance égal à celui de la formation brute de capital fixe pour l'année à venir, tel qu'il est estimé dans le rapport économique présenté en annexe au projet de loi de finances. Ce taux de croissance s'établit donc à 2,9 % (contre 4 % en 2006).

**La dotation départementale d'équipement des collèges et la dotation régionale d'équipement scolaire** s'élèveront respectivement à 327,214 millions d'euros et à 658,917 millions d'euros pour l'année 2007.

**La dotation de développement rural** est exclusivement attribuée à l'échelon intercommunal et communal.

L'article 140 de la loi de finances pour 2006 a créé deux parts au sein de la dotation de développement rural :

— la première part correspond à l'ancienne fonction de la dotation de développement rural (financer des projets de développement économique et social ou des actions en faveur des espaces naturels des EPCI à fiscalité propre) ;

— la seconde part est destinée à financer des opérations de maintien et de développement des services publics en milieu rural.

Une circulaire du 16 mars 2006 relative à la réforme de la dotation de développement rural a insisté sur le fait que la seconde part concerne aussi bien les communes non membres d'un EPCI que les communes appartenant à un EPCI.

En 2006, la dotation de développement rural s'est élevée à 124,37 millions d'euros. La croissance de la dotation de développement rural de 2,9 % en 2007 portera cette dotation à 127,977 millions d'euros.

**La dotation globale d'équipement** est une dotation qui est versée au profit d'une part des communes et de leurs groupements, d'autre part des départements.

La première part de la dotation globale d'équipement des départements a été supprimée par l'article 38 de la loi de finances pour 2006. En contrepartie de cette suppression, la loi de finances pour 2006 a prévu plusieurs mesures d'accompagnement <sup>(1)</sup>.

Le montant de la DGE pour 2007 sera de 691,1 millions d'euros.

**L'ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR  
LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT  
(en millions d'euros)**

	2006	2007
DGE communes et groupements	459,026	472,338
DGE départements	311,025 *	218,768

\* Ce montant comprend le solde de la première part de la DGE supprimée par la loi de finances pour 2006.

Source : documents budgétaires

#### **4. Quel contrat de croissance et de solidarité après 2007 ?**

L'État apporte aux collectivités territoriales des dotations significatives, non seulement au regard des budgets locaux, mais également au regard du budget de l'État. Aussi, en cohérence avec son objectif, qui est de parvenir à l'équilibre des comptes publics et de ramener l'endettement en deçà de 60 % du PIB avant 2010, le Gouvernement s'interroge sur la manière dont il doit désormais faire évoluer les dotations qu'il attribue aux collectivités locales. Préalablement à toute évolution de ces dotations, il faut rappeler qu'elles ont leur origine dans la transformation d'impôts locaux en subventions ou dans la compensation de dépenses mises à la charge des collectivités.

Le Comité des finances locales a été sollicité pour examiner la proposition consistant à « rendre progressivement compatible avec les normes de dépense que s'impose l'État » le contrat de croissance et de solidarité.

Le maintien en l'état du contrat de croissance et de solidarité a pour effet mécanique d'augmenter progressivement la part que représentent les dotations aux collectivités territoriales au sein du budget, dès lors que la croissance globale du budget de l'État est, d'après les prévisions du ministre de l'économie, inférieure à celle de l'inflation.

---

(1) Une mesure d'accompagnement à court terme a consisté à inscrire le solde des exercices précédents de la première part supprimée, soit 98,4 millions d'euros, parmi les crédits de paiement de la dotation globale d'équipement pour 2006. Une mesure d'accompagnement pérenne a consisté à majorer la part compensation de la dotation globale de fonctionnement des départements.

Trois hypothèses de révision des critères de calcul du contrat de croissance et de solidarité ont déjà été envisagées. Ces trois hypothèses consistent à proposer une diminution progressive de l'indexation sur la croissance du PIB du contrat de croissance et de solidarité, et sa suppression à terme, à l'horizon 2010. Les diminutions du montant des dotations versées aux collectivités territoriales qui résulteraient de l'application de l'une ou l'autre de ces hypothèses ont été évaluées entre 1 599 millions d'euros et 2 626 millions d'euros.

Il convient de rappeler que le calcul du contrat de croissance et de solidarité n'a pas toujours consisté à majorer le taux de croissance de l'indice prévisionnel des prix à la consommation d'un tiers du taux de croissance du PIB. En effet, le taux de croissance de l'enveloppe normée était, en 2000, celui de l'indice prévisionnel des prix à la consommation majoré de 25 % de la croissance du PIB, et en 1999, celui de l'indice prévisionnel des prix à la consommation, majoré de 20 % de la croissance du PIB.

Le niveau actuellement atteint par les dotations permet d'assurer une véritable solidarité entre collectivités, par des parts de dotation péréquatrices et un traitement différencié mais équitable des collectivités en fonction de leur richesse. Une révision à la baisse du mode de calcul du contrat de croissance et de solidarité aurait des conséquences négatives pour cette politique de péréquation et s'effectuerait au détriment des collectivités ayant une moindre richesse fiscale. Cette perspective ne semble guère opportune, alors que les contrastes entre collectivités se renforcent. Ainsi, huit régions métropolitaines ont connu une croissance annuelle moyenne de leur PIB inférieure à 1 % au cours de la période 2000-2003.

Votre rapporteur entend souligner l'importance du contrat de croissance et de solidarité, dans ses deux dimensions : la croissance des dotations de l'enveloppe normée d'une part, la solidarité dans la distribution de ces dotations entre collectivités d'autre part. Il suggère que toute modification du mode de calcul de ce contrat résulte d'une contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales, à l'issue d'un dialogue constructif qui permette de prendre pleinement en compte les implications du principe de libre administration des collectivités territoriales.

**EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**  
(en millions d'euros)

	LFI 2006	2006 révisé	PLF 2007	Évolution PLF 2007/ LFI révisée (en %)
<b>I.- Dotations sous enveloppe</b>				
Dotation globale de fonctionnement, dont :	38 253	38 262	39 236	+ 2,5
- intégration d'une fraction de la DGE ancienne première part			36	
- recentralisation des dépenses sanitaires			- 9	
- régularisation de la DGF au titre de 2005			- 18	
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	136	124	88	- 29
Dotation élu local	50	61	62	+ 1,6
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors RCE ex- REI)	1 108	1 116	994	- 11
Compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle	116	116	119	+ 2,6
Dotation globale d'équipement des départements et des communes	770	770	691	- 10,3
Dotation départementale d'équipement des collèges	318	318	327	+ 2,9
Dotation régionale d'équipement scolaire	640	640	659	+ 2,9
Dotation générale de décentralisation (1)	1 031	1 032	1 076	+ 4,2
Dotation générale de décentralisation (Corse) (1)	264	265	271	+ 2,5
Dotation de décentralisation formation professionnelle (2)	1 814	1 814	1 651	- 9
<b>Total Dotations sous enveloppe</b>	<b>44 490</b>	<b>44 518</b>	<b>45 174</b>	<b>+ 1,5</b>
<b>II.- Dotations hors enveloppe</b>				
Fonds de compensation pour la TVA	4 030	4 462	4 711	+ 5,6
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	620	565	680	+ 20,4
Reversement de TIPP à la Corse	30	29	31	+ 6,9
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion			500	-
Dotation de développement rural	124	124	128	+ 2,9
Subventions	1 767	1 958	1 776	- 9,3
Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs :	11 422	12 911	13 797	+ 6,9
- réduction pour création d'établissements (RCE ex- REI) (DCTP)	78	65	78	+ 20

	<b>LFI 2006</b>	<b>2006 révisé</b>	<b>PLF 2007</b>	<b>Évolution PLF 2007/ LFI révisée (en %)</b>
- compensation des pertes de base de TP et de redevance des mines	164	164	164	-
- compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale	2 699	2 677	2 754	+ 2,9
- contrepartie de divers dégrèvements législatifs (3)	10 717	10 004	10 801	+ 8
<b>Total Dotations hors enveloppe</b>	<b>20 229</b>	<b>20 549</b>	<b>21 622</b>	<b>+ 5,2</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL I + II</b>	<b>64 719</b>	<b>65 067</b>	<b>66 796</b>	<b>+ 2,7</b>
<b>III.- Fiscalité transférée</b>				
Cartes grises	1 535	1 852	1 926	+ 4
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière	6 300	6 834	7 107	+ 4
TSCA, dont :	1 185	1 139	1 687	+ 48,1
- financement des SDIS	920	874	874	-
TIPP, dont :	5 894	5 955	6 432	+ 8
- financement du RMI	4 949	4 942	4 942	-
<b>Total Fiscalité transférée</b>	<b>14 914</b>	<b>15 780</b>	<b>17 252</b>	<b>+ 9,3</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL I + II + III</b>	<b>79 633</b>	<b>80 847</b>	<b>84 048</b>	<b>+ 4</b>

(1) Le montant indiqué comprend l'ancienne DGD culture, qui est inscrite dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » dans le projet de loi de finances pour 2007.

(2) Le montant indiqué pour le projet de loi de finances pour 2007 est diminué de 208 millions d'euros au titre de la réforme du financement de l'apprentissage, qui crée une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage se substituant pour partie à la dotation versée par l'État.

(3) Le montant des dégrèvements d'impôts locaux renseigné ici ne prend en compte ni les rectifications d'impositions effectuées postérieurement à l'émission initiale (soit 2 607 millions d'euros en 2007) ni les admissions en non valeur (soit 680 millions d'euros en 2007).

Source : documents budgétaires.



## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 24 octobre 2006, la Commission a procédé à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et de M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, sur les crédits des missions « Sécurité », « Sécurité civile », « Administration générale et territoriale de l'État » et « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2007.

Après que **M. Brice Hortefeux**, ministre délégué aux collectivités territoriales, a souligné que les dotations aux collectivités territoriales représenteront en 2007 le premier poste budgétaire de l'État, dépassant les dépenses du ministère de l'éducation nationale, **vo**tre **rapporteur** pour avis est intervenu. Il a évoqué les travaux de la commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, présidée par le Professeur Jean-Pierre Machelon, qui a proposé d'autoriser l'aide directe des collectivités locales à la construction de lieux de culte. Il a interrogé le ministre délégué sur le point de savoir si les communes seront, dans l'avenir, amenées à financer la construction de lieux de culte.

En deuxième lieu, il a évoqué l'hypothèse d'une mise à contribution des collectivités territoriales, dans le cadre de la maîtrise des finances publiques françaises et de l'objectif de réduction du déficit public, afin d'assurer le retour à l'équilibre à l'horizon 2010. Rappelant qu'il a été fait état d'une hypothèse de croissance annuelle de 0,5 % des dotations aux collectivités à partir de 2007, alors que ces dotations ont progressé en moyenne de 3 % en volume au cours des dernières années, il a souhaité savoir s'il serait possible d'atteindre l'objectif louable de la maîtrise de la dépense sans que les collectivités locales aient à en pâtir.

S'agissant de l'intercommunalité, après avoir rappelé qu'elle avait pu être remise en cause, il a indiqué qu'une étude avait été réalisée par l'Association des communautés urbaines de France et le groupe des Caisses d'épargne en vue d'apprécier la solvabilité du couple commune-intercommunalité. Il a souhaité savoir s'il était envisagé de s'en inspirer, pour répondre à la fois au souci de transparence financière et au souhait légitime de disposer d'un critère de tension financière, et s'il était par ailleurs envisagé de compléter la batterie des indicateurs financiers des communes.

Enfin, il a souhaité obtenir des précisions sur les effets des transferts de compétences opérés et de ceux à venir pour les prochaines années, ainsi que sur les modalités de financement de ces transferts (...).

En réponse à votre rapporteur pour avis, le **ministre délégué** a souligné la richesse du rapport remis le 20 septembre 2006 par le Professeur Jean-Pierre Machelon au ministre d'État. Ce rapport a été adressé aux grandes familles spirituelles du pays. Il importe de faire vivre les principes définissant la laïcité : la neutralité de l'État, la liberté des cultes, le droit de croire ou de ne pas croire. Il se peut qu'il soit utile de faire évoluer les textes en vigueur. Il n'est pas juste que les fidè-

les des confessions les plus récemment installées sur le sol français rencontrent des difficultés pour pratiquer leur culte, ce qui peut les amener à retenir des montages financiers hasardeux, voire dangereux. Le rapport de M. Jean-Pierre Machelon propose d'aménager le droit existant en permettant aux collectivités locales d'accorder des baux emphytéotiques administratifs, des garanties d'emprunt ou des avances non remboursables. Une autre proposition, autorisant les communes à financer directement la construction de lieux de culte, peut faire l'objet d'une réflexion, car une subvention communale peut être plus transparente et plus sûre qu'un financement étranger obscur. Enfin, le ministre de l'intérieur considère qu'un code de l'administration des cultes, regroupant les différents textes, permettrait d'apporter une plus grande clarté.

S'agissant de la maîtrise des finances publiques, le ministre délégué a rappelé que, lors de la Conférence nationale des finances publiques du 11 janvier 2006, un pacte a été proposé aux représentants des collectivités locales, qui porterait sur trois engagements : l'évolution de leurs dépenses pourrait s'aligner sur le rythme de l'inflation ; l'évolution du concours de l'État aux collectivités locales devrait progressivement être compatible avec les normes de dépenses qu'il s'impose à lui-même, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui du fait du contrat de croissance et de solidarité ; les collectivités devraient être mieux associées aux décisions qui les concernent, tout particulièrement celles qui ont un impact sur leurs dépenses.

Un travail de concertation a également été mené avec la commission d'orientation des finances publiques et un rapport relatif à la maîtrise et au pilotage de la dépense locale a été confié à M. Pierre Richard. Ce rapport permettra notamment d'identifier les facteurs mécaniques d'augmentation de la dépense locale, parmi lesquels l'évolution des normes techniques, les mesures de revalorisation salariale, les prestations sociales.

Il est indispensable d'associer les collectivités locales à l'effort de maîtrise des dépenses, ce qui suppose, d'une part, qu'elles soient associées à la définition des outils de maîtrise, et d'autre part, qu'elles aient la pleine maîtrise de leurs dépenses, en particulier dans le champ des compétences qui ont été décentralisées.

En ce qui concerne l'intercommunalité, il est envisagé de joindre au compte administratif des EPCI une annexe qui ferait apparaître les données agrégées du groupement et de chacune de ses communes membres en matière d'emploi public, d'endettement total, d'endettement par habitant et de dépenses d'investissement. Cette annexe pourrait être présentée aux conseils municipaux. On ne peut donner plus de compétences aux structures intercommunales sans qu'il soit procédé à une réflexion sur leur légitimité démocratique et sans que la transparence de leurs budgets soit assurée par les documents techniques, budgétaires et comptables.

S'agissant des relations avec les collectivités territoriales, **M. Bernard Derosier** a interrogé le ministre délégué sur le délai moyen de parution des textes

réglementaires relevant de la responsabilité de la direction générale des collectivités locales. Précisant que ce délai est actuellement supérieur à neuf mois et que l'objectif à atteindre en 2007 a été fixé à six mois, il a souhaité connaître les moyens permettant d'atteindre cet objectif.

Il a d'autre part exprimé son inquiétude quant à l'avenir du contrat de croissance et de solidarité. Rappelant qu'au mois de janvier 2006, lors de la Conférence nationale des finances publiques, le Premier ministre avait indiqué que le rythme de croissance des dépenses engagées par l'État pourrait n'être indexé, à terme, que sur celui de l'inflation, il a souhaité savoir si le ministre délégué confirmait cette orientation du Gouvernement, ou si d'autres perspectives étaient envisagées.

Il a demandé des éclaircissements sur les modalités de calcul de la part de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) affectée aux départements pour financer les transferts de compétences, s'étonnant notamment que certains départements aient reçu des montants de compensation inférieurs à ceux qui leur avaient été notifiés. Le président de l'Assemblée des départements de France a demandé des explications au ministre délégué au budget. Comment le ministère délégué aux collectivités locales compte-t-il régler ce problème ?

**M. Alain Gest** s'est étonné que certaines préfectures incitent à la création de pays, alors même que des critiques sont formulées quant à l'évolution de la fiscalité des collectivités locales. Poursuivre dans la voie de la création de pays n'était pourtant pas dans l'esprit de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

S'agissant de l'application de cette loi, il a rappelé que le Gouvernement est parfois allé au-delà de l'effort qu'il aurait été amené à consentir en faveur des collectivités locales s'il s'en était strictement tenu aux modalités prévues par la loi pour le financement des transferts de compétences. Après avoir évoqué son rapport d'information sur la mise en application de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, publié au mois de juin 2006, qui a permis d'évaluer à titre provisoire le montant des aides complémentaires que l'État a accordées, il a demandé au ministre de communiquer des évaluations chiffrées définitives.

Enfin, il a souhaité connaître l'état d'avancement des décrets d'application de la loi du 13 août 2004, qui n'étaient pas encore tous parus en juin dernier (...).

S'agissant des décrets d'application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le **ministre délégué** a annoncé que le chantier réglementaire est presque achevé puisque 82 % des textes sont publiés, 5 % sont en cours de contreseing, et 3 % en cours d'examen par le Conseil d'État, 10 % restant à arbitrer (...).

L'article 52 de la loi de finances pour 2005 avait attribué aux départements une fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances afin de financer les transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés

et responsabilités locales. L'article 3 de la loi de finances rectificative pour 2005 a modifié cette fraction de taux afin de tenir compte, d'une part, du montant définitif du droit tel qu'il a été constaté par la commission consultative sur l'évaluation des charges – 136,7 millions d'euros – et, d'autre part, de l'assiette définitive de la TSCA en 2004. Cette fraction est fixée à 0,99 %. Très concrètement, chaque département se voit attribuer un pourcentage du taux de TSCA qui correspond au rapport entre le montant des dépenses transférées et le montant total des dépenses au niveau national. Au début de l'année 2006, il a été procédé à des régularisations destinées à tenir compte de la nouvelle fraction de ces taux. Les départements ont perçu un peu plus de 138 millions d'euros, pour un droit à compensation de 136,7 millions, soit un taux de couverture de 101 % et un surplus de recettes de 1,468 million d'euros. En application de l'article 53 de la loi de finances pour 2005, les départements disposent d'une deuxième fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances, en contrepartie d'une réfaction opérée sur leur dotation globale de fonctionnement. Mais la prévision d'assiette qui a été utilisée pour le calcul de cette fraction a été surestimée et la fraction du taux attribuée aux départements a été sous-estimée. Les départements ont ainsi subi un manque à gagner qui peut être évalué à 40 millions d'euros. La situation sera régularisée en loi de finances rectificative.

Soulignant que le Gouvernement était allé au-delà de ses obligations légales dans la compensation financière des transferts de compétences aux collectivités territoriales, et ce pour un montant de l'ordre de 157 millions d'euros, le ministre délégué a rendu hommage à la commission consultative sur l'évaluation des charges, qui a accompli un travail considérable.

**M. Patrick Delnatte** a fait observer que l'audition du ministre d'État et du ministre délégué était sur le point de s'achever sans qu'aucun député ait évoqué la question de la compensation financière des dépenses de RMI.

**Le ministre délégué** a souligné que si le RMI n'avait pas été évoqué, c'était précisément parce que l'État avait scrupuleusement respecté ses engagements en la matière. D'une part, six départements connaissent une baisse en volume des dépenses liées au financement du RMI. D'autre part, l'État a consenti un effort supplémentaire de 456 millions d'euros sous le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin, puis de trois fois 500 millions, soit près de 2 milliards d'euros. Il est permis de juger cet effort encore insuffisant, mais cette insuffisance a été largement compensée par l'évolution des droits de mutation à titre onéreux, lesquels ont augmenté en moyenne de 80 % depuis 2000. Un sénateur, par ailleurs président d'un conseil général, considère qu'à ce rythme son département sera totalement désendetté dans les deux années qui viennent.

**M. Bernard Derosier** s'est inscrit en faux contre l'affirmation du ministre délégué. Dans le département du Nord, s'il est vrai que le produit des droits de mutation à titre onéreux a augmenté en 2005 de 30 millions d'euros, il n'en reste pas moins que l'écart entre la part de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) qu'a reçue le département au titre de la compensation des dépenses de RMI

et ce qu'il a payé est de 62 millions d'euros. Les 500 millions d'euros inscrits en lois de finances ne seront versés aux départements qu'au mois d'avril 2007, pour des paiements assurés par les départements en 2005, sans que soient pris en compte les agios accumulés entre-temps, qui s'élèveront dans le Nord à une quinzaine de millions d'euros, soit le prix d'un collègue. En outre, les droits de mutation sont destinés à supporter notamment le poids d'autres dépenses, notamment celles du SDIS, des routes nationales transférées ou des TOS qu'il faudra créer.

**Le ministre délégué** a dit ne pas vouloir relancer le débat, mais a invité chacun à reconnaître que les départements ont largement bénéficié de la hausse des droits de mutation à titre onéreux.

\*

\* \*

*Après le départ des ministres, conformément aux conclusions de votre rapporteur pour avis, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2007.*