

Assemblée nationale

COMMISSION DES FINANCES
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

Jeudi 14 décembre 2006

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 30

SESSION 2006 - 2007



**Présidence de M. Pierre Méhaignerie,
Président**

	pages
– Examen d'un rapport d'information, en application de l'article 145 du Règlement, sur les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales et leur financement (MM. Marc LAFFINEUR et Augustin BONREPAUX, Rapporteurs)	2
– Informations relatives à la Commission	8

Compte rendu

La commission des Finances a procédé à l'examen d'un rapport d'information, en application de l'article 145 du Règlement, sur les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales et leur financement sur le rapport de **MM. Marc Laffineur et Augustin Bonrepaux**, Rapporteurs.

M. Marc Laffineur, Rapporteur, a souligné que les transferts de compétences réalisés par le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin ont fait l'objet d'une compensation financière particulièrement respectueuse de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Tel n'a pas été le cas de précédents transferts, comme celui de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Malgré la mise en place de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, le poids financier de cette allocation n'a cessé de croître dans le budget des conseils généraux et la participation de la solidarité nationale au financement de l'APA a diminué, passant de 43 % en 2002 à 35 % en 2005. Parallèlement, la contribution financière des départements est passée de 1,4 milliard d'euros en 2002 à 2,6 milliards d'euros en 2005. Les travaux de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) témoignent d'un large consensus sur le montant des différents transferts de compétences intervenus en 2005 et 2006. L'un des progrès marquants de l'acte II de la décentralisation porte sur la méthode. La CCEC, composée à parité d'élus et de représentants de l'État, est un lieu d'échanges et de concertation qui permet de constater les divergences, puis de les surmonter, les unes après les autres. Au fil des travaux de la mission, certains désaccords sont apparus et ont été résolus, souvent avec l'aide active de l'État. À ce jour, sur 23 projets d'arrêtés examinés par cette commission, 20 ont fait l'objet d'un accord, le plus souvent à l'unanimité. L'État est même allé plusieurs fois au-delà de ses obligations légales et a accordé des compensations supérieures à celles qui sont prévues par la loi, notamment en prenant comme base de référence, pour évaluer le budget de la charge transférée, l'année la plus favorable et non la moyenne des trois années précédant le transfert. Cela a concerné notamment les compensations des transferts des fonds de solidarité logement, des formations sanitaires et sociales, des bourses, des centres locaux d'information et de coordination, et du syndicat des transports d'Île-de-France. Cet effort supplémentaire de l'État représente 157 millions d'euros. Au total, les fractions de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers et de taxe sur les conventions d'assurance affectés aux régions et aux départements devraient représenter 8,3 milliards d'euros en 2007.

Aujourd'hui, trois sujets principaux font encore l'objet d'un désaccord entre la parité « élus » et la parité « État » de la CCEC. Ils concernent d'abord la compensation des transferts de personnel et plus précisément la prise en charge par l'État de primes versées par les collectivités territoriales, le financement de la totalité des contrats emplois solidarité et des contrats emplois consolidés, et, enfin, la compensation financière des postes vacants.

S'agissant du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI), le nombre de bénéficiaires a connu, certes, une progression importante en 2003 et en 2004. Cependant, l'État est allé au-delà de ses obligations légales en compensant la totalité des dépenses des départements en 2004. De plus, la mise en place du fonds de mobilisation départemental pour

l'insertion (FMDI) permet à l'État d'aider financièrement les départements à hauteur de 1,5 milliard d'euros sur trois ans. Ces crédits s'ajoutent à la compensation financière du RMI qui représente 4,94 milliards d'euros chaque année. Au total, l'État a donc compensé la totalité de la charge financière du RMI en 2004 et 94 % de celle-ci en 2005. Certes, les contrats d'avenir et du RMA représentent un surcoût pour les départements de 68 euros par contrat. Cependant, un amendement du Gouvernement au projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée et par le Sénat, prévoit que ce surcoût sera partagé entre l'État et les départements. En outre, les départements deviennent bénéficiaires financièrement, si plus d'un sixième des personnes concernées par un de ces contrats aidés retrouve un emploi. La question de l'intégration du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion dans la base de compensation des départements se pose aujourd'hui. C'est ce qui est proposé dans le rapport.

La logique visant à revoir, chaque année, le montant de la compensation en fonction de la dépense exacte constatée pour chaque département, et d'en tirer de façon définitive les conséquences par la modification des fractions de TIPP ou l'attribution de TSCA, est critiquable. Un tel dispositif serait totalement contraire à la logique de responsabilisation de la décentralisation et à la libre administration des collectivités territoriales. Les personnes auditionnées, notamment les présidents de conseils généraux, ont fait part de leurs inquiétudes sur l'évolution de certaines dépenses sociales. Cependant, aucun n'a demandé un retour en arrière et une recentralisation des compétences. De plus, l'année 2006 permet de calmer certaines de leurs inquiétudes. Ainsi, au premier semestre, la montée en charge de la nouvelle prestation de compensation du handicap est plus modérée que prévue. Les départements ont en effet touché 117,5 millions d'euros de la CNSA sur les trois premiers mois de l'année 2006 et ils ont déclaré 31,5 millions d'euros de dépenses. Le solde est donc de 82,5 millions d'euros au moins, car la Direction générale des collectivités locales considère que le chiffre des dépenses déclarées est probablement surévalué. Les départements semblent donc bénéficier d'un effet de trésorerie. Il convient cependant de rester très attentifs à l'évolution de certaines dépenses, qui pourraient connaître une progression importante au cours des années à venir. C'est notamment le cas de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) et des dépenses facultatives que les départements peuvent engager en faveur des personnes handicapées.

Le dynamisme des recettes des régions et des départements doit leur permettre de prendre en charge dans de bonnes conditions financières les compétences nouvelles. Ainsi les comptes administratifs des régions en 2005 montrent que, si les charges de fonctionnement ont augmenté d'un milliard d'euros, les produits de fonctionnement ont augmenté, quant à eux, de 2 milliards d'euros. L'autofinancement des régions a donc progressé de plus de 15 %. Les départements ont bénéficié, pour leur part, tout particulièrement du dynamisme des droits de mutation, grâce à la montée des prix de l'immobilier. Ces droits représentent 6,5 milliards d'euros en 2005. Ils ont progressé de 79 % entre 2000 et 2005, soit 2,9 milliards d'euros de recettes supplémentaires. L'autofinancement des départements a ainsi augmenté de 13 % en 2005. Ces chiffres montrent que les augmentations d'impôts décidées par les départements et les régions ont surtout servi à développer l'autofinancement, et non à pallier un prétendu désengagement de l'État dans le financement des transferts de compétences.

Le rapport d'information fait le point, de façon complète et équilibrée, sur le financement des transferts. Il constate les éléments de consensus entre l'État et les

représentants des collectivités territoriales, les points de frictions transitoires, et les sujets d'inquiétude liés à la complexité de transferts, globalement bien maîtrisés. Il s'agit notamment des questions de personnel, porteuses de surcoûts possibles, sur lesquels le Parlement devra être vigilant, ainsi que l'évolution future de diverses dépenses sociales.

La mission d'information propose deux orientations majeures. La première procède de la constatation que le dossier du RMI, en raison de son impact financier et psychologique pour les départements, ne doit pas hypothéquer les relations à venir entre l'État et les collectivités territoriales. La conjoncture depuis la fin 2003 a été telle que le coût du RMI a représenté une charge excessive. L'État l'a compris, en accordant, par le biais du FMDI, une aide exceptionnelle considérable, au-delà des obligations de la loi. Le rapport propose que cette aide de 500 millions d'euros soit intégrée, à compter de 2008, dans la base indexée de compensation aux départements. Cette solution serait de nature à assainir la situation. Néanmoins, cette intégration à la base de compensation doit se faire dans le cadre d'une réforme plus globale de la fiscalité locale.

La deuxième orientation consiste à développer la péréquation. L'essentiel des problèmes résulte des inégalités de situations au détriment de quelques collectivités, alors que la compensation prévue par la loi a été globalement satisfaisante. L'équité doit être respectée. La péréquation doit donc être renforcée.

M. Augustin Bonrepaux, Rapporteur, a rappelé que si le Gouvernement respecte la loi et la Constitution, c'est lui-même qui a défini les principes régissant la révision constitutionnelle et la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales. Depuis « l'acte II » de la décentralisation, initiée par le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, l'autonomie des collectivités territoriales a été restreinte. Certes, suite aux remarques de la Commission consultative d'évaluation des charges, l'État est parfois allé au-delà de ses obligations légales, notamment concernant la compensation du transfert des fonds de solidarité logement et des fonds d'aide aux jeunes. Néanmoins il ne faut pas seulement prendre en compte l'avis de cette commission sur les arrêtés de compensation, qui a été le plus souvent positif, mais aussi les remarques qu'elle a pu faire sur ces transferts de compétences. Ainsi, le transfert des routes aux départements a fait l'objet du constat unanime que les dépenses d'entretien et d'investissement allaient augmenter car l'État n'y consacrait pas, jusqu'à maintenant, assez de moyens financiers. Lors du débat sur la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, M. Patrick Devedjian, alors ministre délégué aux libertés locales, avait constaté que les départements disposeraient de moyens plus importants pour entretenir les routes que l'État. Par conséquent, il ne s'agit pas d'avoir un jugement hâtif sur les départements qui augmentent leurs impôts.

Quelques désaccords subsistent aujourd'hui. S'agissant du transfert du personnel de l'équipement, ce sont surtout des personnels de catégorie C qui sont concernés. Les collectivités territoriales doivent donc recruter des personnels de catégorie A et cherchent des personnes expérimentées. Or, la compensation se fait pour l'instant sur la base d'un salaire en début de carrière. Un autre sujet de désaccord est la compensation du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI), et notamment des revenus minimum d'activité, des contrats d'avenir et de l'allocation pour les chômeurs de longue durée. Ce problème avait été soulevé par Mme Christine Boutin, lorsqu'elle était rapporteure du projet de loi. Ce sujet a connu plusieurs avancées. Ainsi un amendement du Gouvernement, proposant le partage du coût du

RMA et des contrats d'avenir entre les départements et l'État a été adopté dans le projet de loi de finances pour 2007. Cependant ces problèmes étaient connus dès le vote de la loi relative au transfert du RMI et le Gouvernement aurait pu répondre aux revendications des élus locaux plus rapidement. En outre, le différentiel entre la compensation du transfert du RMI et les dépenses de RMI des départements était de 350 millions d'euros en 2005. Ce différentiel sera supérieur en 2006, car si l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI ralentit, le montant du RMI a été revalorisé. Conformément au principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, les départements devaient pouvoir moduler la fraction de la taxe sur les conventions d'assurance qui leur était affectée. Cela s'est avéré techniquement impossible, et les départements bénéficient d'une fraction figée de la taxe sur les conventions d'assurance, ce qui limite fortement leur autonomie fiscale. Si la compensation financière de l'allocation personnalisée d'autonomie pose problème, c'est aussi le cas des services départementaux d'incendie et de secours, qui pèsent de plus en plus lourdement dans le budget des départements. Il faut mettre ces deux sujets sur le même plan. Lors du vote de la loi sur l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA), peu de voix s'étaient élevées contre le mode de compensation retenu. La compensation devait être répartie en trois parts : la première résultait des économies permises par la loi, les deux autres étaient réparties à parts égales entre l'État et les départements. Un système de péréquation était prévu. Il n'a cependant pas atteint tous ses objectifs.

Affirmer que le dynamisme des recettes perçues au titre des droits de mutation à titre onéreux permet de financer les nouveaux transferts de compétences est critiquable. Ceux-ci ont été transférés aux départements en 1982 pour compenser les charges transférées. Ces charges existent toujours. Il s'agit notamment des collèges, de l'action sociale et des transports scolaires. En outre, la progression des droits de mutation et celle des charges sont loin de coïncider. Par exemple, dans les départements du Var et des Yvelines, les droits de mutation représentent 28 % des recettes locales, mais les bénéficiaires du RMI et de l'APA sont relativement moins nombreux dans ces départements que dans d'autres. Les droits de mutation à titre onéreux varient de 50 à 70 euros par habitant à 500 à 600 euros par habitant selon les départements, et le nombre d'allocataires du RMI et de l'APA varie aussi sans que ces différences coïncident. La décentralisation a donc augmenté les disparités entre départements, encore accentuées par la réforme récente de la taxe professionnelle.

Si le Gouvernement a appliqué la loi et si plusieurs avancées peuvent être constatées, des problèmes demeurent cependant. Le premier est l'insuffisante compensation du transfert du RMI, le deuxième est le transfert des personnels de l'Éducation nationale pour lequel l'État ne respecte pas la loi. Lorsqu'une compétence est transférée, la loi impose de transférer les personnels concernés, qu'ils soient titulaires ou bénéficiaires d'un contrat aidé. Or, s'agissant des contrats aidés, l'État n'accepte de compenser que la partie prise en charge financièrement par le ministère de l'Éducation nationale, et non celle prise en charge par le ministère de l'emploi. Cela conduit à limiter l'autonomie des collectivités territoriales, puisque celles-ci devraient pouvoir choisir de pourvoir un poste soit par un emploi aidé soit par un agent titulaire. Le troisième problème est la compensation des primes des fonctionnaires transférés. La loi oblige les départements à octroyer aux personnels intégrés les primes versées aux agents des départements. Par exemple, dans le département de l'Ariège, les primes des fonctionnaires sont trois à quatre fois plus élevées que celles des agents de l'Éducation nationale. Il est donc nécessaire que l'État compense celles-ci. De plus, lors de la précédente décentralisation, la compensation des salaires se faisait sur la base du salaire

moyen alors que l'État propose aujourd'hui une compensation sur la base du salaire en début de carrière. Enfin, s'agissant de la compensation des emplois du ministère de l'équipement, si l'État met des personnels à disposition, ceux-ci peuvent préférer travailler ailleurs ou rester au service de l'État. Or, si la collectivité territoriale doit recruter de nouveaux personnels, ces emplois sont compensés sur la base d'un salaire en début de carrière. Les collectivités territoriales doivent donc supporter la charge financière du recrutement d'une personne expérimentée. Les membres élus de la Commission consultative d'évaluation des charges évoquent la possibilité d'un recours contentieux, à l'initiative du Président Jean-Pierre Fourcade.

Il faut rappeler que si les départements et les régions ont augmenté leurs impôts, ce n'est pas seulement pour augmenter leur trésorerie, mais aussi pour investir sans avoir recours à l'emprunt. Entre 1997 et 2002, les départements se sont fortement désendettés. En 2004 leur endettement a augmenté. Le recours à l'endettement est aujourd'hui limité. Il ne faut donc pas conclure trop rapidement sur les raisons ayant poussé les départements à procéder à une hausse de leur fiscalité.

M. Marc Laffineur, Rapporteur, a indiqué que les trois arrêtés qui font encore l'objet de discussion au sein de la CCEC concernent moins de 1 % de l'ensemble des compensations. S'agissant du revenu minimum d'activité (RMA), le surcoût représente bien 68 euros par personne, mais le projet de loi de finances rectificative pour 2006 prévoit le partage de la prise en charge financière du surcoût entre le département et l'État. En outre, le nombre d'allocataires a diminué en 2006.

Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ont toujours relevé de la compétence des collectivités territoriales. Ils n'entrent donc pas dans le champ de la mission d'information qui concerne le transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales.

Quant aux droits de mutation, ils ont rapporté 800 millions d'euros de recettes supplémentaires aux départements en 2004 et 2005. L'accroissement du taux d'autofinancement des départements et des régions est indéniable. L'augmentation de la pression fiscale dans ces collectivités n'est pas due aux transferts de compétences mais à leur propre politique.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que le seul point sur lequel la commission des Finances peut avancer de façon consensuelle est le renforcement de la péréquation, qui est indispensable car les inégalités entre les collectivités se creusent.

M. Michel Bouvard a relevé deux problèmes :

– l'augmentation des dépenses des SDIS, qui n'est pas traitée dans ce rapport d'information, est supportée par les départements ; or elle est essentiellement due à l'évolution des normes réglementaires nationales ;

– la compensation de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est très injuste ; en 2004, certains départements reçoivent une compensation à hauteur d'un quart de leurs dépenses, la Savoie par exemple, alors que d'autres sont compensés pour 60 %.

M. Augustin Bonrepaux, Rapporteur, a rétorqué que ces chiffres relèvent de la première péréquation, qui a été modifiée depuis lors. Tant que le département n'atteint pas 30 % de recettes fiscales, il n'y a pas de compensation.

M. Michel Bouvard a rappelé que lors de la mise en place de l'APA, le Gouvernement avait indiqué que le dispositif monterait en charge pendant quatre ans, puis se stabiliserait. Or, le nombre d'allocataires, désormais supérieur à un million, augmente toujours. Son évolution est plus rapide que celle des recettes fiscales départementales. À cela s'ajoute l'insuffisance de l'action de l'État en matière de services infirmiers à domicile.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que deux autres rapports traitent de ces sujets : celui de Philippe Valletoux pour le Conseil économique et social et celui de Pierre Richard, le président de Dexia. Ce dernier recommande de faire de la maîtrise de la dépense locale un principe de fonctionnement. Tant que la dépense publique sera électoralement payante, rien ne changera. Philippe Valletoux propose de créer de nouveaux impôts ; cette solution est dangereuse car les collectivités territoriales en profiteront pour augmenter les dépenses. Il faudrait revenir sur la définition des compétences des collectivités. Par ailleurs, l'évolution de la taxe d'habitation pour chaque collectivité devrait figurer en bas des feuilles d'imposition. L'augmentation très importante des dépenses de communication de certaines collectivités, chacune multipliant ses propres publications, est très regrettable.

Enfin, les SDIS reposent sur un système où celui qui fixe les dépenses n'est pas celui qui les paie, si bien que l'État cède facilement aux syndicats.

M. Jean-Jacques Descamps s'est étonné de ce que la contribution de sa commune au SDIS augmente de 9 % en 2007, alors que les contributions des communes sont censées diminuer.

M. Michel Bouvard a indiqué que désormais, le surplus de dépenses doit être payé par le département.

M. Augustin Bonrepaux, Rapporteur, a déploré le manque de rigueur de la gestion des SDIS par leurs directeurs.

M. Marc Laffineur, Rapporteur, a reconnu que les SDIS posaient d'importants problèmes, mais qu'ils n'entrent pas dans le champ du présent rapport. Il a par ailleurs indiqué que le budget de communication des régions a augmenté de 24 % en 2005.

Le Président Pierre Méhaignerie, rappelant que les communautés d'agglomération et de communes sont l'émanation des communes, a indiqué qu'il a lui-même refusé la création d'un nouvel hebdomadaire pour la communauté d'agglomération à laquelle appartient sa commune. Il suffit de prévoir une rubrique dans le bulletin municipal. Les communautés d'agglomération éditent presque toutes leur propre journal, sans beaucoup de respect pour le contribuable. C'est trop facile d'accuser ensuite l'État de la dérive des dépenses.

M. Augustin Bonrepaux, Rapporteur, a convenu que les responsabilités sont partagées. Mais si le Gouvernement considère que les élus locaux gèrent mal leurs

collectivités il n'a qu'à réviser la Constitution et limiter l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé que les communes qui augmentent leurs taux d'imposition devraient voir leur dotation générale de fonctionnement (DGF) réduite en conséquence. L'État pourrait ainsi freiner l'augmentation de la dépense locale.

M. Marc Laffineur, Rapporteur, a souhaité qu'il y ait une feuille d'imposition par niveau de collectivité.

Le Président Pierre Méhaignerie a émis des réserves sur la création de nouveaux impôts locaux, la plupart des élus risquant de profiter du changement pour augmenter les taux.

M. Marc Laffineur, Rapporteur, a souligné que si l'on retire la taxe foncière sur les propriétés bâties aux communes, plus aucune d'entre elles n'acceptera de zones industrielles.

M. Augustin Bonrepaux, Rapporteur, a souligné que le rapport Valletoux constate la perte d'autonomie des collectivités locales et qu'il fait plusieurs propositions pour remédier à ce problème.

Puis, la Commission a *autorisé*, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport d'information.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a reçu un rapport sur la mise en œuvre du contrat d'entreprise de DCN.

La commission des Finances a nommé M. Alain Bocquet Rapporteur sur la proposition de résolution (n° 3491) de M. Alain Bocquet tendant à la création d'une commission d'enquête sur la place et le rôle des fonds d'investissement dans l'économie, sur leurs méthodes d'acquisition d'entreprises par effet de levier appelées LBO, sur les conséquences de telles pratiques pour l'emploi, les salaires et les conditions de travail ainsi que sur les solutions alternatives qui pourraient être mises en œuvre à partir de la constitution d'un pôle financier public.

